


민주당의 정책비전과 의제

제3편 정치분야

민주당의 길을 묻습니다

— ‘민주당의 정책비전과 의제’ 토론회 —

 민주당정책연구원은 신 지도부 출범과 함께 민주당이 추진해야 할 경제·사회·정치 및 통일·안보분야에 대해 <정책비전과 의제>를 제안하는 토론회를 개최하고자 함

I. 경제분야

5월 21일(화) 10:00 ~ 12:00

국회의원회관 제1소회의실

홍장표(부경대 교수) · 전강수(대구가톨릭대 교수)

II. 사회분야

5월 28일(화) 10:30 ~ 12:00

국회의원회관 제1소회의실

신광영(중앙대 교수)

III. 정치분야

5월 31일(금) 10:00 ~ 12:00

국회의원회관 제1소회의실

김태일(영남대 교수)

IV. 통일·안보분야

6월 3일(월) 15:00 ~ 17:00

국회도서관 소회의실

김연철(인제대 교수)



II 축사



안녕하십니까?

민주당 김한길 대표입니다.

민주정책연구원이 야심차게 진행 중인 ‘민주당의 정책비전과 의제’ 토론회가 오늘로 3회째를 맞습니다. 오늘 토론회는 위기에 처한 민주당의 현재 상황과 직접적으로 맞닿아 있는 정치분야를 다루는 자리로서 기대가 큼니다.

특히 오늘 토론회에서 지난 10년간 정치개혁의 흐름을 진단하고, 2012년 대선의 정치개혁 답론을 평가하며, 현 시기 정치개혁의 방향을 모색한다고 하니, 기대가 더욱 더 커집니다.

현재 우리 민주당은 혁신을 요구받고 있습니다. 정상적인 정당정치를 복원하고, 정책 정당으로서의 면모도 갖추어야 하는 과제를 안고 있습니다. 또한, 당 내외의 ‘새정치’에 대한 요구도 무시할 수 없는 상황입니다.

그러나 60년 전통을 갖춘 우리 민주당은 어떠한 위기에든 슬기롭게 극복해왔던 경험이 있습니다. 이에 근거 없는 낙관주의와 패배주의에 빠져서는 안 될 것입니다. 오늘 토론회를 통해 민주당의 위기를 극복할 수 있는 실질적인 대안이 마련되길 기대합니다.

마지막으로 오늘 토론회 발제를 맡아주신 김태일 교수님과 토론자분들께 감사드리고 토론회를 준비하느라 애쓰신 민주정책연구원과 당직자 여러분께 노고를 치하합니다.

고맙습니다.

2013. 5. 31

민주당 대표 김 한 길

II 인사말

안녕하십니까?

민주정책연구원 원장 변재일입니다.

2013년 민주당의 봄은 ‘춘래불사춘(春來不似春)’입니다. 정치에 실망하고 민주당에 실망한 국민들에게 다시 신뢰받는 민주당을 만들어야 할 위기의 상황입니다.



민주당은 정치 불신을 해소하기 위하여 정치혁신위원회, 기초자치선거공천제도 찬반 검토위원회, 상향식공천제도 혁신위원회와 함께 국회 정치쇄신특별위원회를 구성하여 가일층적 정당혁신과 정치개혁을 추진하고 있습니다.

지난 1차 경제분야와 2차 사회분야 토론회에 이은 3차 정치분야 토론회는 ‘민주당의 정치개혁의 방향과 주요과제’란 주제로 정당혁신과 정치개혁의 기존 논의를 점검하고 민주당의 혁신방안을 논의하기 위해 준비하였습니다.

국민으로부터 신뢰받는 민주당을 만들기 위해서는 당을 새롭게 만드는 것이 무엇보다 중요하다고 생각합니다. 오늘 발제해 주시는 김태일교수님을 비롯하여 토론회에 참석한 많은 분들께서 고견을 주시길 기대합니다.

민주정책연구원은 오늘 토론회를 통해 모아진 정치분야 민주당 정책비전과 의제를 토대로 민주당의 위기를 포함한 정치 전반의 신뢰회복을 위한 구체적 정책을 마련할 계획입니다.

감사합니다.

2013. 5. 31

민주정책연구원 원장 변재일

목 차

II 축사

II 인사말

1. 민주당 정치개혁의 방향과 주요과제 7
- 김 태 일(영남대 교수)
2. 토론문
 - 1) 김윤철 (경희대 교수) 71
 - 2) 김윤태 (고려대 교수) 81
 - 3) 이철희 (두문정치전략연구소 소장) 89
 - 4) 최민희 (국회의원) 95

민주당 정치개혁의 방향과 주요과제

책임연구위원 : 김 태 일(영남대학교 정치외교학과 교수)

연구위원 : 강 정 수(연세대학교 커뮤니케이션연구소 연구원)

남 지 민(경북여성정책개발원 연구원)

박 진 영(민주정책연구원 연구원)

조 성 대(한신대학교 국제관계학과 교수)

채 진 원(경희대학교 후마니타스 칼리지 교수)

목 차

▶ 슬라이드 / 10

I. 서론 : 2013년 정치개혁의 방향	21
1. 지난 10년간 정치개혁의 흐름 평가	21
2. 2012년 대선 시기 정치개혁 담론과 2013년 정치개혁 방향	23
II. 정당정치 위기 극복을 위한 新정당론 : 민주당 시스템 개혁	26
1. 민주당 조직구조 혁신방안	26
2. 정책지능 사회화와 정책경쟁 활성화를 위한 정책 거버넌스 플랫폼 구축 방안	32
3. 유권자속의 정당 활성화방안 : 생활정치센터	35
III. 정치개혁의 방향과 주요 의제	41
1. 국회 개혁과 특권 폐지	41
2. 정치관계법 개선의 기본방향과 주요 의제	61
3. 국회의원 선거제도 개선 방안	67
IV. 결론 : 정치개혁 우선 과제	70

민주당 정치개혁의 방향과 주요 과제

2013. 5. 31

김태일 강정수 남지민 박진영
조성대 채진원

차 례

- 1, 서론: 2013년 정치개혁의 방향
 2. 정당정치 위기 극복을 위한 신정당론
- 민주당 시스템 개혁
 3. 정치개혁 주요 의제
 4. 결론: 정치개혁 우선 과제
- [현안] 기초자치선거 정당공천제 검토

1. 서론: 2013년 정치개혁의 방향

지난 10년간 정치개혁의 흐름 평가

- 2004년 정치관계법(오세훈선거법)
 - 기존 정당기득권을 타파하고
 - 금권정치의 영향력 축소에 기여했으나

 - '정치'의 기능 약화라는 부작용을 낳고
 - 정당정치의 위축이라는 왜곡을 초래하고
 - 민주주의를 효율성의 문제로 보게함

1. 서론: 2013년 정치개혁의 방향

지난 10년간 정치개혁의 흐름 평가

- 국민참여경선, 모바일선거 도입으로 이어진 정당 조직의 개방화는
 - 한국형 정당머신이라고 할 수 있는 기존의 정당 과두체제를 혁파하고
 - 새로운 지지자의 참여를 가능하게 하였으나

 - 정당조직과 책임정치의 약화를 초래하고
 - 공론화, 정책화, 입법화 기능이 위축됨

1. 서론: 2013년 정치개혁의 방향

2013년 정치개혁 방향

- 특권폐지
- 신뢰회복
- 정치의 강화
- 분권화

2. 민주당 시스템 개혁

- 민주당 조직구조 혁신 방안

- 혁신 배경
 - 민주화 이후 민주당의 개혁 방향은 '개방성의 확대'였음(선출자 확대)
 - 개방성 확대 전략은 한계에 봉착
 - '분권화' 전략으로 국민적 불신 타개
 - 지역과 지방으로부터 정당민주화를 통해 위기 극복 전략 마련

2. 민주당 시스템 개혁

- 민주당 조직구조 혁신 방안

○ 혁신 개요 및 세부 추진 과제

- 협동조합형 지구당
지구당의 부활과 네트워크 정당
생활네트워크, 로컬 거버넌스의 기초단위
- 정당정치의 책임주체로서 시도당
시도당에 실질적인 권한 이양
예산 및 당원의 관리
- 관리형 중앙당
정부속의 정당기능 중심: 원내정치의 사령탑

2. 민주당 시스템 개혁

- 민주당 조직구조 혁신 방안

○ '16개 시도 전략'

- 미국 민주당의 '50개주 전략'의 의미
- '16개 시도 전략' 전환

시도당이 실질적 권한을 가지게 함

시도당이 당원관리, 재정 등 직접 관리

취약지역부터 시범적 적용

2. 민주당 시스템 개혁

- 민주당 조직구조 혁신 방안

○ 분권화 개혁과 당직 및 공직 선출제도

- 당원 및 지지자 구조의 재확립: 당원구조의 재조정

- 당직 및 공직 후보 선출

당직(당대표 및 시도당위원장) 선출

대통령선거 후보 선출

국회의원 후보 선출

2. 민주당 시스템 개혁

- 정책지능 고도화 방안

○ 목표

- 정책거버넌스 플랫폼 구축

- '인사경쟁'과 분리된 '정책경쟁' 활성화

2. 민주당 시스템 개혁

정책지능 고도화 방안

- 실천과제
 - 민주당 정책거버넌스 플랫폼 운영위원회
 - '경제현자 위원회'
 - 지역정치학교
 - 청년아젠다 발굴 Youth Voice Platform
 - 임노동사회 플랫폼
 - 교육, 복지, 외교, 소수자 등 다양한 주제 네트워크

2. 민주당 시스템 개혁

- 생활정치센터

- 필요성
 - 유권자 속의 정당기능 강화
- 사례와 시사점
 - 영국 클럽, 이탈리아 민중의 집,
스페인 스웨덴 민중의 집, 미국 커피당
 - 한국 마포 민중의 집

2. 민주당 시스템 개혁

- 생활정치센터

- 설치 방안
 - 민주당의 기반 약한 대구경북, 충청지역 시도당 사무실, 의원 사무실
- 역할
 - 시민교육
 - 문화 역사 강좌
 - 지역현안 협의, 의견 수렴
 - 회의실 대여
 - 부대시설 카페 운영, 독서모임 등 클럽 활성화

3. 정치개혁 주요 의제

- 국회 개혁과 특권 폐지

- 국회의원 특권 축소
 - 면책특권과 불체포특권
 - 의원 급여와 수당
 - 의원 연금
 - 의원 겸직
- 국회의원 수
- 국회사무처 개혁

3. 정치개혁 주요 의제

- 정치관계법 개선의 방향과 의제

○ 공직선거법

- 선거제도

선거권 연령 조정

- 공천제도

기초단체장/기초의원 정당공천제

- 선거법

비례대표 의석 정수 확대

유권자 표현의 자유 보장

3. 정치개혁 주요 의제

- 정치관계법 개선의 방향과 의제

○ 국회의원 선거제도 개선

- 소선거구제 + 권역별 비례대표(200+100)

지역주의 완화와 비례성 강화를 위한

중복등록, 석폐율제는 검토 사항

- 현행 소선거구제 전국비례대표제 유지

(246+54) + 비례대표 중복등록 허용

정당자율로 중복등록 허용

민주당의 경우 당세 취약 지역구 출마자만

허용하는 경우 가능

3. 정치개혁 주요 의제

- 정치관계법 개선의 방향과 의제

○ 정당법

- 교원, 공무원 정치적 기본권 보장
- 지역협의회의 법적 구성 문제
- 정당정치 활성화 과제
(정치혁신위원회 2013.3.20)

4. 결론

정치개혁 우선 과제

특권폐지

- 1. 국회의원의 영리목적의 겸직금지
- 2. 헌정회 연금 폐지
- 3. 국회윤리위원회 산하 시민제소위원회 설치

당내 민주주의 회복과 공천혁신

- 4. 당직(지도부, 시·도당 위원장, 지역위원장) 직선제와 주요 당론 전당원 투표제
- 5. 상향식 공천의 제도화

수권정당으로의 발돋움

- 6. 민주당 국정 지도자(또는 자문)회의 구성(전직 장관 100여명)
- 7. 여·야정 국정협의회 상설화
- 8. 전국 정책의제 대회 상설화

풀뿌리 민주주의의 강화와 정치제도 개선

- 9. 지구당 부활
- 10. 시·도당, 또는 지역구 단위 생활정치센터 설립
- 11. 정당 설립요건의 완화(5개 시·도 → 1개 시·도)와 지방당(Local Party) 허용
- 혹은 기초자치선거 정당공천 폐지
- 12. 지역주의 완화를 위한 권역별비례대표제 도입

[현안]

기초자치선거 정당공천제 검토

- 정당공천 폐지론
 - 지방정치 자율성
 - 공천과정의 불합리
 - 정치부패
 - 지역주의와 결합한 지방정치 독점

- 정당공천 폐지+여성비례대표

- 지방당(local party)을 가능하게 하는 방안
 - 정당공천 유지론의 핵심은 책임정치
 - 책임정치를 구현하면서 정당공천폐지론의 핵심인 지방정치의 자율성 보장 방법

 - 지방당(local party) 허용
정당설립요건 완화
연대의 로컬 거버넌스
(당원core+지지자및활동가activists+지방정당local party)

감사합니다

- **책임연구위원**

- 김태일(영남대학교 정치외교학과 교수)

- **연구위원**

- 강정수(연세대학교 커뮤니케이션연구소 연구원)
- 남지민(경북여성정책개발원 연구원)
- 박진영(민주정책연구원 연구원)
- 조성대(한신대학교 국제관계학과 교수)
- 채진원(경희대학교 후마니타스 칼리지 교수)

1. 서론 : 2013년 정치개혁의 방향

1. 지난 10년간 주요 정치개혁의 흐름 평가

▶ 2004년 정치관계법의 정착과 정치 축소

- “돈은 묶고 입은 푼다.”는 2004년의 정치관계법은 기존의 금권정치를 종식시켰다는 긍정적 측면이 있음
- 반면 정치활동에 대한 다양한 법률적 제약을 가함으로 정당-유권자 간의 현장, 생활 정치가 축소되어 갈등 조정과 이해관계의 수렴이라는 정치의 기능이 약화됨
- 또한 정치, 민주주의 비용에 대한 이해 부족으로 정치 영역에 경제적 효율성을 기준으로 제시함으로 국민들의 정치 불신과 혐오를 조장한 측면이 있음. 국민들이 정치를 고비용 저효율로 인식하게 됨
- 정치 본연의 기능 확대를 위한 정치의 강화와 민주주의 비용에 대한 인식의 전환을 통한 투명성의 제고가 과제로 남음

▶ 원내정당화를 통한 정책정당화

- 2004년 17대 국회에서의 원내정당 모델의 등장 원인은 1인 보스 중심의 정치와 당내 조직을 장악한 구세력을 약화시키기 위한 명분으로 등장한 측면이 있음
- 원내정당은 연방제 국가로 중앙당 형성이 어려운 미국적 현상으로, 계급·계층에 기반한 이해의 대변이라는 정당 본연의 기능과는 차이가 있음
- 또한 1인 보스 중심의 구조는 무너졌으나 원내의 의사 결정 독점 경향이 두드러져 당내 민주주의가 훼손되는 결과를 낳음

▶ 정당 개방화의 빛과 그림자

- 2002년 노무현 대통령 후보를 국민참여경선(Open Primary)으로 선출함으로써 정당의 국민 참여와 개방화는 새로운 전기를 맞게 됨. 기존 한국형 정당머신이라고 할 수 있는 3김(金) 정치에서의 계보 원로들이 지배하는 대의원 중심의 당내 선거를 혁신하고 새로운 지지자의 정치참여가 가능토록 함
- 2007년 대선을 들어서면서 한나라당까지 국민참여경선이 일부 도입되고 모바일을 활용한 대규모의 참여가 가능해지면서 공직후보 선출에 있어서 정당 개방이 대세를 이루게 됨
- 2012년 민주당 대선후보 선출에서의 모바일의 기능 오류와 당심(黨心)과의 심각한 괴리 현상은 낙선자와 정당조직의 적극적 협력을 얻지 못하는 등의 심각한 후유증을 낳았고 정당 개방화에 대한 회의를 갖게 함
- 개인 중심의 선거와 정치활동으로 정당 약화와 책임정치 상실(비당원의 선택임으로 정당의 사후 책임 없음)
따라서 정당이 고유 역할인 이익대표와 사회적 약자 대변 기능도 약해짐 (최장집)

▶ 온라인 정치참여의 허와 실

- 2002년 대선 당시 모바일 선거는 위력적이었으나, 최근 몇 년간의 선거에서는 온라인의 일방적 우세에도 불구하고 50, 60대의 투표부대를 이기지 못함
- 온라인 참여의 구조적 한계가 노출됨. 온라인은 강력한 비판과 마타도어가 가능해서 프레임 구축(편가르기) 능력은 탁월하지만, 중도 부동층에 대한 설득기제로는 효용성이 떨어지고 오히려 일부 품격없는 진보논객의 부작용이 노출됨

▶ 모바일 투표 도입

- 2007년 대선경선부터 도입된 모바일 투표는 대규모의 정치참여가 가능토록 함
- 그러나 안정성 부족, 비밀투표 불가능, 모집단(선거인명부)이 확인되지 않는 점과 오차가 존재함으로 인해서 선거 제도로써의 일반 원칙에 위배된다는 논란을 야기(여론조사는 오차가 있지만, 선거는 오차가 있으면 무효)
- 모바일의 연속적인 특정 당내 세력 편중은 제도 도입의 공정성 논란 야기함

2. 2012년 대선 시기 정치개혁 담론과 2013년 정치개혁 방향

▶ 기본 방향

• 특권폐지

- 의원특권과 정당의 기득권 폐지가 선행 과제
- 끊임없이 새로운 사회현상과 세력을 정치의 틀 안으로 인입하여 진화하는 사회에 부응하는 정치로 변신해야 함. 이를 위해서 새로운 세력의 정당 창당 장벽을 완화하고 국회 진출의 가능성을 높여주어야 함(정당 설립요건 완화, 비례대표 최소 배정을 위한 득표율 하향조정, 원내교섭단체 구성 정족 수 하향 조정)

• 신뢰회복

- 정치의 국민 신뢰 회복이 전제되어야 안철수 현상에 대한 극복이 가능함. 안철수 현상의 기저에 존재하는 정치 불신은 정쟁, 비효율성, 말 바꾸기로 인한 신뢰 상실 등이 원인이 될 수 있음

- 관행적인 정쟁의 완화와 FTA나 제주해군기지과 같은 정책노선의 변경으로 빚어진 불신을 회복하기 위해서는 일관성 있는 노선과 대화의 정치행태의 정립을 통해서 국민들에게 정치의 유용함을 설득해야 함

- 정치의 강화

- 국민 신뢰회복과 정치의 비효율성에 대한 인식 전환이 전제되어야 함
- 비효율성은 언론에 의해서 과대포장된 점과 정치 본연의 기능에 대한 국민 이해 부족도 한 몫을 하고 있음. 비효율성에 대한 선부른 동의에 근거한 의원정수 축소, 기초지방의회, 기초단체장의 공천 폐지와 같은 임기응변식 처방은 정치축소로 인한 민주주의의 후퇴를 가져올 수 있음
- 오히려 일상적 정치활동에 대한 규제의 완화, 행정부 견제 기능 강화, 정치자금의 투명성 증대를 통해서 정치가 국민생활과 직접적 관계를 맺어야 함

- 분권화

- 권한의 지방화(공천권이 핵심)
- 재정, 인사 등 정당 물적 토대의 지방 이전
- 풀뿌리 단위부터 상향식으로 정당의 재구성이 요구됨

- 거버넌스화

- 정당의 존재 방식을 정당과 외부 유권자와의 관계로 설정함
- 일상적 정당 활동이 지역 유권자, 시민사회와의 거버넌스를 통해서 이루어짐

- 정당이 지자체와 연관된 활동, 지역공동체, 생협, 동호회 등에 일부로 참여함
(생활정치센터)

▶ 2013년 민주당의 정치개혁 방향과 과제

- 이종전환의 노력 : 국민을 상대로 한 신뢰회복과 ‘정치’의 강화
- 이른바, ‘안철수 현상’의 의미는 다양하게 해석될 수 있지만, 분명한 것은 기존의 정당들의 행태와 정당체계가 국민들의 실생활과 무관하게 진영논리와 이념정치에 빠져있었기 때문에 이것에 대한 무당파와 중도성향 유권자들의 강한 거부(반발)와 연관되어 있다는 점에서, 민주당 역시 반성과 성찰이 필요한 부분이 있음.
- 2013년 민주당이 추구해야 할 정치개혁의 방향성에 대한 논의는 단순한 정치관계법의 개정문제가 아니라 민주당이 그동안 주요 선거의 패배를 통해 노출된 당의 존재적 기반의 문제와 약점을 치료하는 과정으로 조직되어야 함. 특히, 안철수 현상이 등장할 수밖에 없는 정당체계의 문제, 정당활동방식의 문제를 근본적으로 성찰하고 현실화해야 함

II. 정당정치 위기 극복을 위한 新정당론 : 민주당 시스템 개혁

1. 민주당 조직구조 혁신 방안

조 성 대 (한신대학교 교수)

▶ 혁신 배경

- 민주화 이후 민주당의 개혁은 주로 개방성의 확대 중심으로 이루어져 왔음. 이는 정당 리더십과 공직후보 선출에서 상향식 공천(예, 국민참여경선) 논의를 중심으로 선출권자(selector)를 확대하는 개혁이었음.
- 그러나 개방성의 확대를 중심으로 한 정당개혁은 일정한 성과에도 불구하고 한계에 봉착하고 있음. 현 시점 민주당에 대한 낮은 국민 지지율(3월 넷째주 리얼미터 민주당 24.3%, 새누리당 47.1%)은 정당정치의 실패를 단적으로 보여주고 있음.
- 조직 노선의 측면에서 ‘분권화’ 전략으로 국민적 불신을 타개하는 전략을 마련해야 할 필요성 제기. 즉, 지역과 지방으로부터 정당 민주화를 통해 현재의 리더십 위기를 극복하는 전략을 마련하여야 함.
- 정당의 세 가지 기능 - 정부 속의 정당, 유권자 속의 정당, 조직으로서의 정당 - 중 중앙당은 정부 속의 정당 기능을 중심으로 재편하고, 유권자 속의 정당과 조직으로서의 정당은 시도당과 지구당이 담당하게 하는 노동 분업 체계를 기본 축으로 분권화 전략을 구상하여야 함.
- 구체적으로 지구당 차원에서 당원과 지지자들 간의 생활적 네트워크(협동조합형) 지구당 모형의 실현과 이를 관리하는 실질적인 책임을 맡은 시도당으로의 권한 이양을 통해 분권화 전략을 추진함. 지구당과 시도당은 민주적 공천과 정책 경쟁의 중심축으로 기능함.

▶ 혁신 개요 및 세부 추진과제

• 협동조합형 지구당

- 당원 + 지지자(활동가) + 지방당의 네트워크
- 생활 네트워크 중심의 지구당 운영
- 로컬 거버넌스 구현의 기초 단위

• 정당정치에의 책임주체로서의 시도당

- 유권자 속의 정당 및 조직으로의 정당 기능의 중심
- 지구당의 지역별 연합체 : 공천과 정책 경쟁의 집적 단위
- 예산 및 당원의 관리

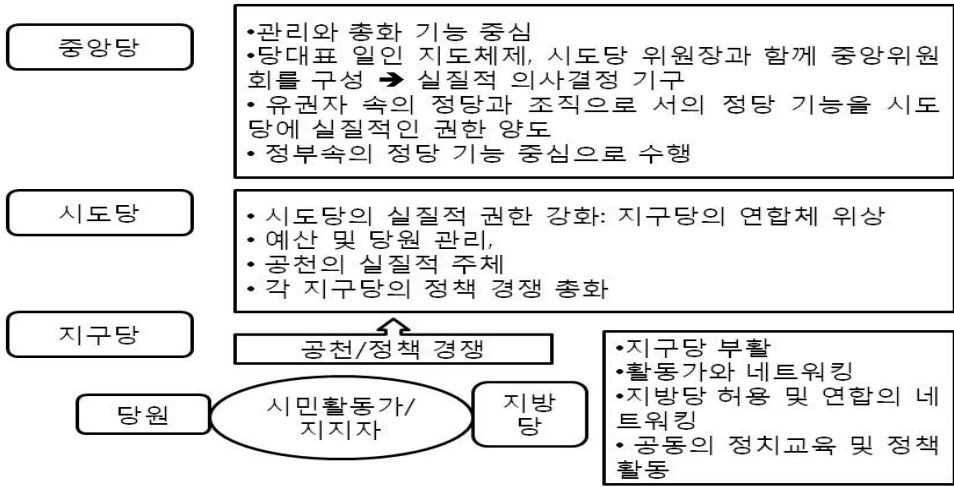
• 중앙당

- 정부 속의 정당 기능 중심 : 원내 정치의 사령탑
- 당대표 일인 지도체제
- 당대표와 시도당 위원장의 상임중앙위원회가 최고집행기구

• 지방정당의 허용과 선거제도 개혁

- 정당법을 개정해 지방정당 허용 (정당공천제 유지)
- 기초의회 선거제도를 대선구제 + 비례대표제로 개혁 필요

〈그림 1〉 민주통합당 혁신 방향 개요



▶ 분권화 개혁과 당직 및 공직 선출제도

○ 당원 및 지지자 구조의 재확립

• 당원구조의 재조정

- 대의원, 권리당원, 일반당원 + 민주서포터즈라는 혁신위안은 단순화할 필요가 있음(혁신위안의 서포터즈는 중앙단위 정치 집단으로 실제 유권자에 대한 영향력이 전혀 없음)
- 지구당 차원 대의원(전당대회 권한만 허용), 당원 및 지지자 집단(민주서포터즈)으로 재편
- 대의원은 대의원 선출 및 권한에 대한 규정 개혁을 통해 전국적 대의원 숫자를 확정된 후 합당한 비율(인구비례 + 세 차례 대통령선거에서 민주당 후보의 득표율을 가중치로 계산)로 각 지역구에 할당함.

- 대의원은 대통령선거 당내 경선 및 당지도부 경선 과정에서 최종 전당 대회에 참여하여 시도당 경선 결과에 따라 표를 행사하는 명예직으로 한정함.
- 이렇게 중앙에서 총 대의원수 및 지역구(시도당) 대의원을 할당하고 전당대회에 참석하여 사전 선정된 규칙에 따라 비례적으로 당대표(시도당 위원장) 및 대선 후보에 비례적으로 표를 행사하면 지역구 차원에서 대의원 선출을 놓고 ‘줄세우기’ 관행이 사라질 수 있음.
- 당원은 규정에 따라 일정기간 당비를 내는 사람들에 국한함.
- 지지자 집단(민주서포터즈)는 당비를 내지 않는 당원 및 지구당 차원의 정당활동 및 자원봉사 프로그램에 참여하기로 서약한 사람들을 포함함.
- 지역구 차원에서 당원 + 지지자의 선출자(selectors) 규정은 앞서 제시된 지구당 부활과 지역구 차원에서의 협동조합형 네트워크 정당 모형과 적절하게 부합됨.

○ 당직 및 공직 후보 선출

- ‘공직은 국민에게, 당직은 당원에게’ 원칙 확립

1) 당직(당 대표 및 시도당 위원장) 선출

- 당직 선출은 당원에게 권리를 행사하도록 함.
- 각 지역구에 할당된 대의원 숫자를 시도당 차원에서 집계함.
- 각 지역구에서 당원들의 투표를 집계하여 후보자의 득표율에 비례하여 대의원을 할당하는 방식으로 집계함.
- 시도당 위원장의 경우 각 지역구 대의원들을 시도당에서 집계하여 최종 당선자를 확정함

- 당대표의 경우 시도당별 경선결과를 토대로 시도당에 할당된 대의원들을 비례적으로 할당하여 최종 승자를 결정함.

2) 대통령선거 후보 선출

- 당원 + 지지자(예, 각 50%)에게 선출 권한을 부여
- 그러나 직접적인 당선자는 각 시도당에 부여된 대의원을 후보자의 득표율을 비례적으로 할당하는 방식으로 확정함.
- 지구당 차원에서 각각 50%의 대의원 지분을 갖는 당원과 지지자들의 투표를 통해 각 후보자의 비율대로 전당대회에 참여할 대의원을 확정함.
- 만약 대의원 과반을 확보한 후보자가 없는 경우 당선자는 i) 일차적으로 예비선거 탈락자들의 지지선언(endorsement)에 의해 대의원의 재할당 과정을 통해 과반 득표의 후보자를 정하거나, ii) 대의원 재할당 과정을 통해서도 과반 득표의 후보자가 나타나지 않는 경우 대의원들을 대상으로 한 결선투표제를 채택하는 방법을 사용함.
- 전당대회는 각 시도당 대회에서 선출된 대의원들이 총 집결해 대선후보의 정책을 인준하는 절차를 갖는 한편, 대선후보의 출정식이라는 거대한 이벤트를 통해 선출된 대선후보의 정통성을 재확인하는 기념식이어야 함.

3) 국회의원 후보 선출

- 지역구 후보선출
 - 기본적으로 지역구에서 잠재적 후보 추천(3~5명) → 시도당 공천심사위원회 및 중앙당 공천심사 위원회에서 2~3배수로 압축 → 지역구 경선(당원+지지자, 각 50% 비율)을 통해 최종 후보 선출함.

- 중앙당의 공천심사위원회 기능을 축소할 필요가 있음. 시도당 공천심사위원회의 참여 아래 지역구에서 추천된 잠재적 후보를 2~3배수로 압축하는 기능. 도덕적 자질만을 기준으로 삼는 것이 바람직.
 - 중앙당의 전략공천권은 폐지하는 것이 바람직함. 전략지역에 대한 중앙당 차원의 고려가 필요하다고 할 때조차도 선거배심원제도 등을 활용하여 지역구 차원의 민심을 수용할 필요가 있음.
- 비례대표 후보선출
- 국회의원 선거법을 개정하여 비례대표를 늘일 필요가 있음. 지역구 의석을 축소하지 않더라도 시민사회와의 협력 속에서 장기적으로 의원정수를 확대할 필요가 있음. (예, 지역구 249명 + 비례대표 100명으로 조정함을 목표로 함)
 - 권역별 비례대표제, 또는 장기적으로 독일식 정당명부비례대표제를 도입 검토
 - 권역별 비례대표 선출은 중앙당에서 전체 지원자를 취합해 각 시도당에게 내려주면 각 시도당 또는 권역별 단위로 비례대표를 선출토록 함.
 - 시도당 차원의 명부 확정 → 중앙당 취합해서 명부 작성.

2. 정책지능 사회화와 정책경쟁 활성화를 위한 정책 거버넌스 플랫폼 구축 방안

강 정 수 (연세대 커뮤니케이션연구소)

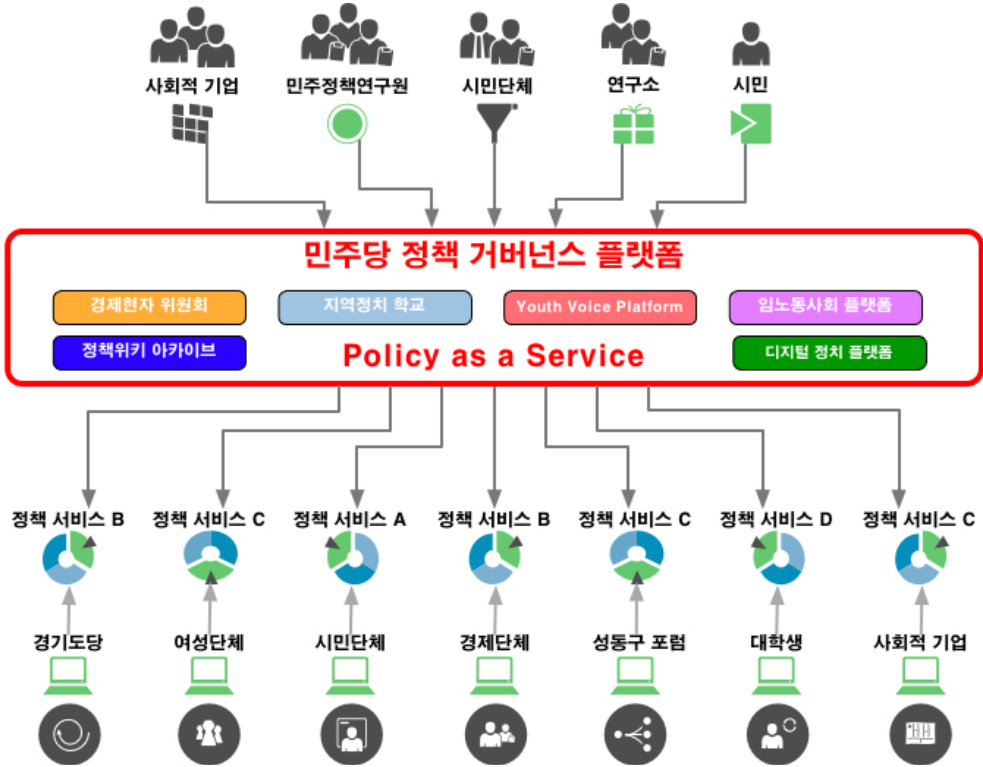
▶ 문제의식 및 배경

- 경제 및 사회 복잡성 증대와 전문가 수요의 증가
- 각 전문가 집단의 사회적 권력의 강화는 각 집단의 전문성을 다시금 강화시키는 순환구조를 형성하고 있음
- 전문가 집단에게 지배받는 경제권력, 행정권력, 의회권력
- 전문성을 갖지 못한 사회집단은 권력참여에서 배제되는 경향
- 전문성 부재와 참여기회 상실에 따른 시민의 광범위한 정치불신 확대
- 전문가 집단에 의한 권력독점을 극복할 수 있는 정당 정책능력 부재

▶ 혁신목표 : 정책경쟁 활성화 및 정책지능 육성

- 정책지능(intelligence of policy) 사회화를 위한 ‘정책 거버넌스 플랫폼’ 구축

〈그림 1〉 민주당 통합당 정책 거버넌스 플랫폼



※ 정책 거버넌스(협치) 조직화 및 거버넌스 생태계 활성화

- ‘인사경쟁’ 과 분리된 ‘정책경쟁’ 활성화
- 정책경쟁에 기초한 ‘스타 정책전문가’ 발굴 및 육성

▶ 실천과제 및 추진과제 : 정책 거버넌스 플랫폼 및 정책경쟁 제도화

- (1) 민주당 정책 거버넌스 플랫폼 운영위원회
- (2) 의무 정책모듈 1 : 거시경제정책수립을 위한 거버넌스 플랫폼 운영위원회
- (3) 의무 정책모듈 2 : 지역사회 발전 프로그램을 연구하는 ‘지역정치 학교’

- (4) 의무 정책모듈 3 : 청년 아젠다를 발굴하는 ‘Youth Voice Platform’
- (5) 의무 정책모듈 4 : 노동기회 확대 및 임노동 기반 삶을 즐기는 사회를 위한 ‘임노동사회 플랫폼’
- (6) 선택 정책모듈 : 교육, 복지, 외교, 소수자 등 다양한 주제 네트워크

3. 유권자속의 정당 활성화 방안 : 생활정치센터

채진원 (경희대 후마니타스 칼리지)

▶ 생활정치센터의 필요성

• 조직으로서의 민주당의 현 상황

- 민주당은 노동자, 농민 등 구체적 계급에 기반한 이념정당, 계급정당이 아니기 때문에 당의 기반인 당원과 활동가를 중심으로 하는 ‘조직으로서의 정당’ (party as organization) 기능이 상대적으로 취약할 수밖에 없었음.
- 따라서 민주당은 국민경선제 등과 같은 제도를 통해서 유권자와 지지자의 참여 확대하고 ‘정부 내 정당’ (party in government) 기능과 ‘유권자속의 정당’ (party in electorate) 기능을 보완할 수밖에 없었음.
- 하지만 약화된 현재의 ‘조직으로서의 정당’을 ‘정부 내 정당’과 ‘유권자속의 정당’으로 보완하는 데에도 많은 한계에 봉착하였음. 즉, 당의 개방성이 증가한 만큼, 당의 당원들(권리당원, 일반당원, 대의원 등)의 능력이 과소 대표됨으로써 그동안 최소한도로 유지되었던 조직적 기반마저 쇠퇴하는 운명에 처해있기 때문임.
- 민주당은 현재 진성당원비율(당비내는 당원비율)이 매우 저조한 가운데, 신입당원의 가입마저 제대로 되지 않아 당의 조직적 기반이 매우 취약한 상태임. 특히 2004년 당의 하부단위였던 지구당이 폐지된 이후 운영되고 있는 당원협의회는 당원의 조직적인 참여와 관리 및 풀뿌리 조직으로써 기본적인 기능(주민접촉과 서비스를 통한 이익집성과 이익표출)을 상실하고 있음.
- 지구당 폐지 이후 당의 하부단위는 지구당에서 시·도당부로 이관되었지만 시·도당부가 관할해야 할 역할의 범위가 매우 넓고 당직자(활동가)의 역량배치가 법적으로 한정되어 있기 때문에, 종전에 지구당이 전통적으로 해왔던 풀뿌리 조직으로서의 기본적인 기능을 대신하기에는 많은 한계가 있는 것이 사실임. 따라서 사실상 선거캠페인을 제외한 당의 일상적인 조직적 기반을 다지는 활동을 할 수 없는 형편이었음.

- 현재 상황에서의 해결방안 : 유권자 속의 정당의 기능 강화
- 현재 민주당은 당의 조직적·사회적 기반을 다지기 위한 노력이 그 어느 때 보다 절실한 상황임. 지구당을 당장 부활할 수 있는 형편도 아니기 때문에, 지구당 부활을 기다릴 때까지 손 놓고 있을 수 없는 형편임.
- 따라서 민주당은 지구당을 부활하기 위해서라도, 지구당 폐지의 명분이었던 문제 즉, ‘고비용-저효율의 공간, 돈먹는 하마의 상징’인 지구당의 부정적인 이미지를 국민과 주민들의 눈높이에서 개선하고 신뢰를 얻을 수 있는 자구책을 모색하는 것은 매우 중요함.
- 특히 당의 하부조직으로서 지구당이 당연히 해야 할 기능인 풀뿌리 민주주의를 구현하는 역할을 지속적으로 추진하는 것은 당의 부정적인 이미지를 개선하는 것뿐만 아니라 매우 절박하고 시급한 허약해진 당의 조직적·사회적 기반을 확대하는 활동임.
- 이러한 당의 조직적·사회적 기반을 다지는 활동의 필요성은 이미 여러 차례 다양한 차원에서 제기된 바 있음. 특히, 강기정 의원은 2013년 2월 14일 정당법 일부 개정안 발의를 통해서 이 같은 활동의 필요성을 제기 하였음.
- 강기정 의원은 “정당의 지구당이 고비용 정치구조라 판단되어 폐지하고 당원협의회를 두었으나 생활현장에서의 국민의 다양한 정치적 의견과 요구를 담아내 생활정치를 실현하는 데는 한계를 드러내”고 있으므로 “이에 정당의 생활정치를 촉진하고 국민과의 의사소통을 실현하기 위해 필요한 경우 국회의원지역구별로 생활정치센터를 둘 수 있도록”하자고 제안하고 있음.
- 강기정 의원의 안은 현행 사무실도 두지 못하는 당원협의회를 대신해서 사무실을 낼 수 있는 ‘생활정치센터’의 필요성을 제기했다는 데 매우 긍정적인 취지가 있음.

- 그러나 사실상 ‘당원협의회’를 ‘생활정치센터’로 대체함으로써 지구당에 대한 부정적인 이미지를 개선하고 당의 하부 토대를 구축할 수 있는 합리적인 방안임에도 불구하고, 합리적인 유권자들이 볼 때 다소 편법적인 부분도 있어 국민들의 신뢰를 받을 수 있을지에 대해서는 장담할 수 없음.
- 특히 ‘당원협의회’를 ‘생활정치센터’로 대체하는 문제는 일단 ‘생활정치센터’로 운영해 보고 나서 나중에 당의 하부조직성격의 지구당으로 재편할 수도 있고, 이것을 통해 당원관리와 당의 조직사업을 할 수도 있을 것임.
- 하지만 국민들이 이것을 납득할 것인가에 대해 장담할 수 없고, 이렇게 했을 경우 선거캠페인과 당원관리를 해야 할 당의 하부조직으로서의 성격과 주민들의 생활상의 문제를 해결해주는 센터로서의 성격이 착종되어 많은 혼란을 줄 수 있는 문제점이 예상됨.
- 따라서 정당조직의 하부기구로서 원래의 의미대로 지구당을 부활하는 문제와 별도로, 이것과는 독립하여 당의 특정 기관이 당의 조직적·사회적 기반을 확대하기 위한 유력한 방법으로 ‘생활정치센터’를 운영하는 문제를 별도로 분리해서 처리할 필요성이 제기됨.
- 즉, ‘조직으로서의 정당’ 기능을 담당하는 ‘지구당 부활’의 문제와, ‘유권자속의 정당’ 기능을 활성화하기 위해 특별히 운영해야 하는 ‘생활정치센터 운영’의 문제를 분리할 필요가 있음. 특히, 지구당 부활은 지속적으로 추진하되 이것과는 별도로 ‘유권자속의 정당’ 기능을 활성화하기 위해 현재 민주당의 하부단위인 시·도당부와 현역 의원사무실(국회의원, 지방자치 시·도의원 포함)에 ‘생활정치센터’를 운영할 필요가 있음.
- 특히 시·도 당과 의원실 사무실에 설치될 생활정치센터는 향후 부활하고 새롭게 구성해야 될 지구당과 지역당(local party)과의 네트워크, 그리고 지구당과 일반지지자들의 네트워크를 활성화할 수 있도록 장기적인 프로그램과 사업을 기획하여 운영할 필요가 있음.

- 해외 사례를 보면, ‘생활정치센터’라는 개념을 굳이 사용하지 않더라도 유권자속의 정당기능 활성화를 위한 생활정치센터의 운영을 기본으로 하고 있음.

▶ 해외 사례와 시사점

- 영국, 이탈리아, 스웨덴, 한국 <마포 민중의 집> 사례는 정당의 기원이 클럽(club)에서 시작되어 정당의 결사기능(union)으로 발전하였거나, 당의 주요조직이 클럽과 같이 운영되고 있다는 사실에서 유권자 속의 정당기능을 부활시키기 위한 방안으로 생활정치센터를 운영하는 데 많은 영감과 시사점을 줌. 특히, 스웨덴은 당과 민중의 집처럼 당과 주변 커뮤니티가 연계되어 사실상 당의 지지기반을 공고하게 하고 있음.
- 이러한 사례는 민주당의 조직적·사회적 기반을 확대하고 활성화하기 위해서는 정당의 궁극적 목적인 대중동원을 통한 선거승리와 권력창출이라는 도구적인 기능과 도구적인 목적합리성 이전에 정당의 출발점인 시민의 생활상의 문제가 결합해야 한다는 시사점을 주고 있음.

▶ 생활정치센터의 설치 및 운영방안

• 생활정치센터의 설치 방안

- 우선 민주당의 기반이 약한 대구경북지역과 충청지역의 시·도당과 의원사무실(지방자치의원포함)내 생활정치센터를 전략적으로 집중하여 운영하고, 이후 점차적으로 확대할 필요가 있음.
- 서울과 같이 권역의 크기가 클 경우 크게 동서남북으로 거점을 나눠 서울시당 제1생활정치센터, 제2생활정치센터, 제3생활정치센터, 제4생활정치센터로 설립·운영할 필요가 있음.

- 또한 의원사무실(국회의원, 지방의회의원 포함)내에 생활정치센터를 시범적으로 설치하여 운영할 필요가 있음.
- 생활정치센터의 구체적인 공간구조와 인력, 프로그램 운영은 지역의 네트워크를 통해 의견수렴을 하거나 여론조사를 통해 구체화할 필요가 있음.

• 생활정치센터의 주요 역할

- 당원과 유권자에 대한 정치교육 및 민주시민교육을 진행함
- 일반시민을 대상으로 한 문화 및 역사강좌를 진행함.
- 직능·시민사회단체와의 현안협의와 의견수렴을 함.
- 입법, 참여예산, 각종 조례에 대한 청구와 시민감사 관한 의견수렴 창구 역할을 함.
- 지방정부와 민관협력 등 일상 주민의 이해와 요구를 매개함.
- 주민불편사항 접수 및 민원상담을 조직함.
- 지역 주민정보센터를 운영함
- 사무실을 무상으로 혹은 저렴하게 대여 함
- 생활정치센터 내 부대시설로 카페/호프집을 운영하고 그 안에 독서모임 등 다양한 클럽이 활성화될 수 있도록 지원함.

• 주요 과제

- 시·도당에 생활정치센터 운영안 승인
- 민주시민교육 아카데미 운영안 승인

- 생활정치센터 운영방안 담당자 교육 승인
- 현행 정당법의 개정 없이도 의지와 운영문제로 시행가능함.

Ⅲ. 정치개혁의 방향과 주요 의제

남 지 민 (경북여성정책개발원)

1. 국회 개혁과 특권 폐지

▶ 최근 논의의 흐름

- 정치권에 대한 국민들의 오랜 불신으로 인해 18대 대선을 전후하여 본격적으로 정치선진화와 정치제도 개혁에 대한 논의가 활발하기 진행되었으며, 지난 5·4 민주당 대표 경선에서도 정치개혁 의제가 주요 공약으로 제시됨.
- 지난 대선 과정에서 의원 정수 축소, 세비 30% 삭감 등에 대한 논의가 이루어졌으나, 명확한 근거와 합리적 논의 과정 없이 정치권에 대한 부정적 인식에 편승하여 무차별적으로 이루어진 경향이 있음. 이에 합리적 논의과정을 통해 정치개혁의 방향과 주요 의제를 제시할 필요성이 있음.
- 이러한 흐름의 연장선상에서 합리적으로 정치개혁에 대한 논의를 이어가기 위해 정치개혁의 방향과 주요 의제에 대한 제도 개혁 방안 마련이 필요함.
- 사회통합위원회가 2013년 2월 발표한 ‘2012년 연례보고서’에 따르면, 정부, 국회, 법원, 경찰, 언론, 금융기관 등 6개 공적기관 가운데 국회에 대한 국민들의 신뢰도가 가장 낮음. 성인 남녀 2,000명 중 국회를 신뢰한다고 답한 비율은 5.6%에 불과했고 72.8%는 신뢰할 수 없다고 답하였음.
- 이에 국회 개혁과 국회의원 특권 폐지를 통해 국민들의 신뢰 회복 방안을 마련해야 함.

▶ 국회의원 특권 축소

◆ 의원특권 : 면책특권과 불체포특권

• 특권 축소 논의의 흐름

- 국회의원은 행정, 사법 권력을 자의적 행사로부터 자유롭게 민의를 대변하고 입법부의 권한과 기능을 적절히 행사하기 위해 특별한 의원특권을 보장받는데, 그 제도로는 면책특권과 불체포특권이 있음.
- 대선을 앞둔 2012년 11월 여야는 의원 겸직·영리업무 금지, 헌정회 연로회원 지원제도 개선, 국회폭력 예방·처벌 강화, 인사청문회 제도 개선 등 4대 쇄신 과제에 합의했으며, 2013년 1월에는 국민들의 심리적 거부감이 가장 강한 법안 중 하나인 헌정회 육성법 개정안 등 10개 법안이 발의됐음.
- 국회 정치쇄신평위는 2013년 4월 30일 전체회의를 열어 정치쇄신과 국회쇄신을 다룰 두 개의 소위를 구성함. 국회쇄신 특위에서는 국회의원 겸직 및 영리업무 금지 강화, 의원 연금제도 개선, 의원 수당 지급 개선 등을, 정치쇄신 특위는 지역주의 완화, 지방선거 정당공천제, 선거구 획정제도 등을 논의하도록 했음.
- 그러나 정작 국회는 소위를 구성했을 뿐 국회 쇄신평위에서 이미 합의한 특권 내려놓기 법안들은 처리 일정조차 잡지 못하고 차일피일 미루었고, 결국 국회의원들의 특권 내려놓기 법안 처리는 무산되었음. 이러한 과정은 역설적으로 국회의 기득권 지키기 실상을 보여준다는 점에서 국민적 비판을 받고 있음.

1) 면책특권

(1) 면책특권의 내용

- 면책특권은 의원이 원내에서 직무수행을 위해 행하는 언론(연설, 토론, 질의, 보고, 설명, 변명, 표결까지 포함)의 자유를 의미하는 것으로, 국회 의원의 자유로운 토론과 발언을 보장해 국민 대표로서의 기능을 충실히 하고 기관의 독립성을 보장하기 위한 대표적 권한에 해당함.
 - 헌법 45조는 ‘국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다’고 규정하여, 면책특권을 규정하고 있음.
 - 국제의회연맹(IPU)이 94개국 125개 의회(상·하 양원 포함)를 조사한 바에 따르면, 123개 의회는 헌법에 따라 면책특권을 보장받고 있음.
 - 그러나 면책특권이 대의민주주의의 반영이라는 기능보다는 다른 목적으로 이용될 경우, 즉 일부 정치인들이 세간의 주목을 받기 위해 대정부 질문이나 국회발언 때 확인되지 않은 루머에 대해 공개적으로 의혹을 제기하거나 실명을 거론하는 경우가 잦아 문제점이 제기되고 있기도 함.

(2) 면책특권의 쟁점

- 면책특권에서 가장 큰 쟁점이 되는 것은 의원의 원내발언으로 인한 타인의 명예훼손을 면책범위에 포함시켜야 하는가의 문제임.
 - 국회법 146조에는 ‘의원은 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 할 수 없다’는 제한을 두고 있고, 위반했을 경우 윤리위원회 징계심사에 회부할 수 있도록 하고 있음.

- 국회의원이 면책특권을 오·남용했다는 이유로 국회 윤리특별위원회에서 받을 수 있는 제재는 본회의 석상에서의 국회의장 경고, 본회의 사과, 30일 이내 출석정지, 의원직 제명 등 4가지임.
- 그러나 이 규정은 윤리위가 유명무실하게 운영되고 있는 상황에서 전혀 현실적이지 않음. 실제로 지난 15대부터 18대 국회까지 각각 44건, 13건, 37건, 51건의 의원 징계 의안이 윤리특위에 접수되었지만 단 한건도 가결된 적이 없는 상황에서 국회 자율에 맡기자는 주장은 전혀 현실적이지 않음.
- 과거 면책특권에도 불구하고 윤리위에 제소, 제재 결정이 내려진 사례로는 17대 국회에서 근거도 없이 동료 의원을 ‘북한 노동당원’이라고 공격했던 주성영, 박승환 의원의 사례가 있음. 2004년 12월 10일 두 의원에 대한 징계건이 발의돼 6개월이 지난 2005년 6월 28일 각각 사과와 경고로 제재 결정이 내려졌으나, 본회의에 올려진 제재 결정안은 처리가 미뤄지다가 결국 임기 만료로 자동 폐기됐음.
- 면책특권의 인정 범위도 쟁점이 되고 있음. 2011년 한나라당 한선교 의원의 민주당 대표실 도청 의혹 사건의 경우 면책특권을 내세우며 경찰조사도 제대로 받지 않았으나, 노회찬 전 의원의 경우 이른바 ‘삼성 X-파일’ 사건으로 떡값검사 7인의 명단을 공개하고 국회에서 기자회견을 연 것은 면책특권의 범위에 포함돼 명예훼손 혐의에 대해서는 무죄를 선고받았으나, 홈페이지에 보도자료를 올린 것에 대해서는 통신비밀보호법 위반으로 의원직을 상실하였음.

(3) 외국의 사례

- 미국은 연방헌법을 통해 상·하원 의원들의 면책특권을 인정하고 있음. 연방헌법 1조 6항은 ‘양원의 의원이 원내에서 행한 발언이나 토론을 원회에서는 책임지지 않는다’고 규정하고 있음.
- 영국의 경우 의회 발언에 대해 민·형사상 책임을 진 사례는 없지만 의회 발언 내용에 대해 본인이 철저히 책임지는 것이 불문율처럼 굳어져 있음.
- 독일은 기본법(헌법)에 비방적 모욕행위에 대해서는 면책을 인정하지 않는다고 명문화하고 있으며, 의원의 직무수행 발언이라도 타인의 명예를 훼손했다면 의원 자격을 박탈하도록 함.
- 일본은 원내 발언에 대해 면책특권은 인정하면서도, 원내에는 국회법에 따라 책임을 지도록 함. 프랑스 역시 의원이 직무상 행한 모든 행위에 대해 민·형사상 소추를 하지 못하도록 하고 있지만, 국회 또는 의장을 모욕했을 때나 대통령·총리·국무위원 등을 모욕·도발·협박한 경우에는 국회 규칙에 의거해 징계할 수 있음.

(4) 면책특권의 제한 방안

- 명예훼손에 해당하는 의원의 행위를 제한할 유일한 방법은 윤리심사를 통한 징계이지만, 징계심사가 제대로 이루어지지 않는 현실에서 제한방안이 마땅치 않다는 점이 문제점으로 지적됨.
 - 이에 대한 대안으로 헌법 개정을 통한 면책범위 제한이 제기되고 있음.
 - 그러나 헌법 개정으로 면책범위를 명시적으로 제한한 경우 의원의 원내발언이 명예훼손에 해당하는지의 여부를 사법부에서 일일이 판결하게 되어, 의원들로 하여금 발언내용의 사전검열을 가져와 권력견제와 유권자의 알 권리 보장에 제한을 가져올 수 있음.

- 즉 헌법을 통한 명시적 제한은 일단 어느 일방에서 명예훼손 혐의를 제기하기만 하면 사법부의 자동개입을 낳을 수밖에 없으므로 의정활동의 위축을 가져올 수 있음.

⇒ 국회의원의 면책특권의 범위를 분명히 하고, 그 범위를 넘어서면 법적, 정치·윤리적 책임을 질 수 있도록 해야 함.

2) 불체포특권

(1) 불체포특권의 내용

- 불체포특권은 국회의원이 회기 중 체포(구류·구금 등 모든 신체의 구속)되지 않을 권리를 보장함으로써 행정부로부터 의정활동의 독립성과 자율성을 보장하고 의정활동의 공백을 방지하기 위한 취지에서 도입됨.
 - 헌법 제44조는 ‘① 국회의원은 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니한다. ② 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방한다’고 명시하여, 현행범이 아닌 한 본회의 표결을 전제로 체포나 구금 동의나, 석방요구를 할 수 있도록 하고 있음.
 - 국제의회연맹(IPU)의 대부분 국가들은 불체포특권을 보장하되 우리나라처럼 일정한 제한장치를 두고 있음.

(2) 불체포특권의 쟁점

- 불체포특권은 다음 몇 가지 점에서 비판받고 있음.
 - 첫째, 불체포특권이 오용되어 정당 간 갈등을 일으키거나 국민들의 신뢰를 상실하게 되는 경우가 많음. 체포동의안이 제출되면 통과여부에

대한 정당 간 갈등으로 국회운영에 차질이 발생하거나, 국민들이 보기에 명백한 범죄행위에 기초한 체포동의안임에도 부결되는 행태가 빈번하게 발생함.

- 둘째, 체포동의안 통과 절차에도 문제가 있음. 체포동의안 제출 이후 72시간 안에 본회의 처리를 하도록 함으로서, 이 기간 내에 의원들이 범죄행위의 내용 및 체포동의안 타당성에 대한 충분한 사전정보가 없이 표결에 임함으로써 잘못된 판단을 할 수 있는 가능성이 있음. 또한 불구속 수사 중인 의원에 대한 영장실질심사를 위해 발부되는 구인영장에 대한 체포동의안의 경우 아무런 사전정보 없이 표결을 임해야 하는 문제가 있음.
- 셋째, 무엇보다 가장 큰 문제는 불체포특권이라는 미명 하에 국정 운영과 무관한 개인 비리 등 문제가 발생해도 ‘회기 중’이라는 이유로 사법처리를 모면하는 것임.
- 결국 헌법에 명시된 불체포특권은 과거 권위주의 시대에 국회의 자율성을 보장할 목적으로 마련한 것이지만 최근에는 비리 의원이 검찰 수사를 피하려는 방패로 남용되고 있다고 평가받고 있음.

(3) 불체포특권의 보완 방안

- 불체포특권에 대해 다음과 같은 몇 가지 제도적 보완 방안을 제시할 수 있음.
 - 첫째, 영장실질심사를 위한 구인영장 발부 체포동의안의 경우 영장발부에 대한 서면심사 결과를 미리 첨부해서 제출하도록 함으로써 국회에 판단근거를 제공하도록 하는 방안. (남경필 의원 대표발의 개정안 제출된 상태)

- 둘째, 본회의 표결 전에 법사위에서 체포동의안 내용에 대한 심의와 가·부 판단 및 근거를 본회의에 제출하도록 함으로써 판단근거를 마련하는 방안.
- 셋째, 국회법에 불체포특권의 범위를 구체적으로 규정하고 특권남용 금지 의무를 신설하는 방안.
- 넷째, 국회의원의 체포와 구금이 의정활동의 방해 목적인지 아닌지 등을 심사할 기구를 국회에 설치하는 방안. (미국의 의회윤리위원회와 영국의 의회윤리감사관 제도처럼 외부 인사로 구성)

3) 의원급여와 수당

(1) 급여 및 수당 현황

- 국회의원의 개인급여에 해당하는 항목은 「국회의원수당 등에 관한 법률」에 따른 수당, 입법활동비, 특별활동비가 있으며, 「공무원 수당 등에 관한 규정」에 따른 관리업무수당, 정근수당, 명절휴가비, 정액급식비, 가족수당, 자녀학비보조수당이 있음.
 - 국회의원의 활동경비는 법률에 명시된 공식수당과 전체 국회운영경비로 계상되는 항목으로 이원화되어 있음.
- 현재 국회의원 연봉의 대부분을 차지하는 일반수당과 입법활동비는 국회의원 수당 등에 관한 법률과 국회의원 수당 등에 관한 규칙, 그리고 국회 내부 규정에 의해 결정됨.
 - 법률은 수당 조정시 공무원 보수의 조정비율이 따라 국회규정으로 정할 수 있다고 명시했지만 지난 10년간 국회의원 일반수당 인상률은 공무원의 3배를 넘음. 또 법안 처리를 위한 기초자료 수집이나 연구를 위해 지원되는 입법활동비는 법률에 아예 공무원 보수 조정비율을 따르라는 문구조차 없어 아무런 규제없이 인상이 가능함.

- 1987년 국회의원 수당 등에 관한 규칙 제정
 - ‘의사와 내부규율’에 관해 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 정한다고 하는 국회규칙으로 국회의원 수당 등을 정하도록 한 규정.
 - 국회의원 수당을 비롯해 가족수당, 자녀학비보조수당, 사무실 운영비, 차량유지비 ‘주유비’ 등 법률과 규칙에도 없는 이들 비용이 실제로 지출되고 있는데, 국회의원이 받는 수당 등의 전체 비목과 규모는 보도마다 달라 국민들은 이를 정확히 이해하기가 어려움.
 - 1987년 제정 국회규칙은 규칙이 개정될 때까지 수당 등을 국회의장이 정할 수 있도록 했으며, 2005년 신설된 입법 및 정책개발비는 처음부터 국회의장이 정하도록 함. 즉 법률은 국회규칙에, 규칙은 다시 국회의장에게 국회의원 수당 등을 포함해 사실상 백지위임해 왔음. 그런데 국회의장이 국회의원 수당 등을 정한 문서는 법률이나 규칙과는 달리 누구나 쉽게 알 수 있도록 전문 그대로 공포되거나 공개되지 않고 있어 불투명성이 심화됨.

(2) 급여 및 수당 체계 개선방안

- 급여 및 수당 액수보다 중요한 점은 결정방식의 문제임.
 - 우리나라의 경우 국회의원들이 급여수준이나 인상폭을 의원들이 스스로 결정함. 즉 국회가 단독으로 법률로 급여액이나 인상률을 정하는 방식임.
 - 1984년 국회의원 수당법 개정 당시 세비를 국회규칙으로 규정할 수 있도록 했고, 1988년에는 ‘급여인상을 위한 개정법률은 그들 의원의 임기 중에 효력이 없다’는 조항까지 삭제해 임기 중에도 세비를 인상할 수 있도록 만들었음.

- 이처럼 임기 중에 자신들의 급여를 인상할 수 있도록 함에 따라 여러 부작용들이 발생하였음.
- 첫째, 수당을 지속적으로 추가하여 급여를 인상함. 1973년 ‘국회의원 수당 등에 관한 법률’ 제정 시 수당은 일반수당과 활동비뿐이었으나, 1981년에 입법활동비, 특별활동비, 2005년에 입법 및 정책 개발비가 추가됨.
- 둘째, 급여 기준을 원칙없이 변경함. 1973년 법 제정 당시 일반수당은 월 13만원 정액이었으나, 1974년에는 국무위원의 보수, 1981년에는 차관급 봉급, 1984년에는 정액제(633,500원, 이후 1,014,000원)로 원칙없이 바꿈.
- 현행 국회의원 수당 등에 관한 법률 제2조는 ‘국회의원에게 101만 4000원의 수당을 매월 지급한다’고 정하면서도 ‘다만 수당을 조정하고자 할 때에는 이 법이 개정될 때까지 공무원보수의 조정비율에 따라 국회규칙으로 정할 수 있다’고 제한규정을 두고 있음. 이어 국회의원 수당 등에 관한 규칙 제2조에도 ‘다만, 국회의장은 이 규칙이 개정될 때까지 수당조정이 필요하다고 인정할 때에는 공무원보수의 조정비율의 범위 내에서 이를 정할 수 있다’는 문구가 포함돼 의원들이 세비를 자율적으로 올릴 수 있게 함.
- 이처럼 법률상으로는 국회 운영위원회에서 세비 인상예산을 증액한 뒤 예결위원회 심의를 거쳐 본회의를 통과하면 아무 문제 없이 세비 인상 재원을 손쉽게 확보할 수 있는 여건임.
- 다른 나라의 경우 ① 법에서 지정한 외부기구가 결정하거나(캐나다, 영국), 그 인을 의회에 권고하는 방식(호주, 이탈리아), ② 공무원 급여나 물가상승률에 자동 연동되는 방식(프랑스, 미국)을 취함.

- 수당의 불투명성도 문제로 지적되고 있음.
 - 실제 급여액을 국회의장의 전결사항인 ‘국회의원 수당 등 지급에 관한 규정’에 포함시키고, 그 내용을 외부에 공개하지 않고 있음.
 - 1987년 제정 국회규칙은 규칙이 개정될 때까지 수당 등을 국회의장이 정할 수 있도록 했으며, 2005년 신설된 입법 및 정책개발비는 처음부터 국회의장이 정하도록 함. 즉 법률은 국회규칙에, 규칙은 다시 국회의장에게 국회의원 수당 등을 포함해 사실상 백지위임해 왔음. 그런데 국회의장이 국회의원 수당 등을 정한 문서는 법률이나 규칙과는 달리 누구나 쉽게 알 수 있도록 전문 그대로 공포되거나 공개되지 않고 있어 불투명성이 심화됨.
 - 또한 국회의원 수당을 비롯해 가족수당, 자녀학비보조수당, 사무실 운영비, 차량유지비 ‘주유비’ 등 법률과 규칙에도 없는 이들 비용이 실제로 지출되고 있는데, 국회의원이 받는 수당 등의 전체 비목과 규모는 보도마다 달라 이를 부담하는 국민들은 정확히 이해하기가 어려움.
 - 이는 외국의 사례에 비춰 볼 때 과도한 비밀주의라는 비판을 면키 힘든 부분임. 미국과 영국의 연도별 의원연봉은 각국 의회의 홈페이지에 게재되어 있지만, 한국 국회 홈페이지에는 공개돼있지 않음.
- 이에 국회의원 수당의 불투명성 개선 및 자의적 인상 억제 방안 마련이 필요함.
 - 첫째, 급여 결정방식의 변경하는 방안임. 국회의원 급여 인플레이션을 막기 위해 지금까지 국회의원들이 단독으로 결정하는 방식을 외부기관에서 심의해 결정(혹은 권고)하거나 법률을 통해 규정하는 방식으로 바꾸는 방안임.

: 국회의원의 세비 수준이 합리적으로 결정되기 위해 국회에 전원 민간인으로 구성된 ‘세비심사위원회’를 설치하고 이들이 국회의원 세비 수준을 새롭게 결정하도록 해야할 것(정치혁신위원회 결정사항 2013. 1. 28).

- 둘째, 국회의원들이 자신들의 급여를 결정하더라도 1981년 국회의원수당 등에 관한 법률에서 삭제됐던 ‘국회의원에 대한 급여 등은 이 법 이외의 다른 법률이나 규칙 등으로 규정할 수 없다.’ ‘이 법의 개정은 개정당시의 국회의원 임기 중에는 그 효력이 없다.’ 등의 조항을 부활시켜 의원 이기주의를 견제해야 함.

- 또한 관련 용어를 정비하고 정확하게 사용하여 국민들의 혼란을 줄이고 이해를 도울 필요가 있음.¹⁾
 - 현재 사용되고 있는 ‘세비’라는 용어는 법적 근거가 없음.
 - 유권자의 세금으로 급여 및 수당을 받는다는 의미로 ‘세비’라는 용어를 사용한다면, 대통령, 장·차관은 물론 모든 공무원의 급여 및 수당 역시 ‘세비’라는 용어를 사용해야 함.
 - 현재 ‘세비’라는 용어는 국회의원의 개인급여와 활동경비 수당 일체를 포함해서 지칭되고 있으며, 양 자를 개념적으로 구분하지 못하게 만들어 ‘세계 최고 수준의 연봉’ 등 불필요한 오해를 낳고 있음.
 - ‘수당’이라는 용어 역시도 마찬가지임. 현행 「국회의원 수당 등에 관한 법률」에 따르면 국회의원 기본급에 해당하는 항목이 ‘수당’으로 되어 있는데, 이 명칭은 다른 모든 수당 항목들과 함께 이해되어 역시 ‘세계 최고 수준의 연봉’ 담론을 만들어내는데 기여하고 있음.

1) 서복경. 2013. “국회의원 특권·겸직·대우·연금제도 등에 대한 검토.” 민주통합당 정치혁신실행위원회 ‘국회의원 특권 200개? 그 실체를 검증한다’ 토론회(2013. 4. 19). pp. 40~41.

⇒ 이에 ‘세비’라는 용어 대신 일반 국가공무원 기준의 법률용어인 보수(개인 급여 및 개인에게 지급되는 수당)와 활동경비로 나누어 구분하고, ‘수당’이라는 용어도 ‘기본급’이나 ‘연봉’으로 바꾸고 개인에게 지급되는 각종 수당항목을 통칭하여 ‘보수’로 구분하는 등 국민들의 오해를 줄이고 이해를 돕기 위해 관련 용어를 정확하게 사용할 필요성이 있음.

4) 의원연금

(1) 현황과 문제점

- 국회 특권 가운데에서 국민적 저항이 가장 큰 문제가 헌정회 연금임.
 - 의원연금(헌정회 원로회원 지원금)은 ‘대한민국헌정회 육성에 관한 법률’에 근거하며, 대상과 금액은 헌정회 정관에 규정되어 있음. 경제적으로 어려운 연로회원을 지원한다는 도입 취지와 달리 의원연금의 지원 대상과 지원액은 지속적으로 확대되어 왔음.

- 지적되고 있는 문제점으로는
 - 첫째, 연금의 수혜자인 국회의원들이 연금 구성에 기여하지 않으며, 전액 국고부담이라는 점에서 국민연금과 다른 지역연금과 비교하여 특혜라는 지적이 있음.
 - 선진국의 경우 그 비중이 작더라도 의원이 기여하며, 근속연수에 따라 차등지급하므로 기간이 짧으면 연금액은 미미함. 독일의 경우 국고에서 전액 지원하지만 다른 연금은 받을 수 없는 반면, 우리는 2000년부터 의원들도 국회사무처를 사업장으로 하여 국민연금에 가입하고 있어 중복수혜가 가능함. 미국의 경우에는 국회의원 본인이 30%의 돈을 내고 70%는 예산보조를 받아 연금을 수령하고 또 국회 재직기간에 따라 차등지급을 함.

- 둘째, 65세 이상이면 누구나 같은 액수를 지급함. 재직년수이나 소득, 범죄행위 등과 무관하게 65세 이상이면 누구나 동일하게 월 120만원 (년간 1,440만원)의 연금을 수령함.
- 전직 의원들의 경제적 사정을 고려하지 않고 일정 연령 이상의 모든 전직 국회의원들에게 지원금을 지급하는 것은 제도 도입 취지에도 맞지 않음. 더구나 전직 국회의원이라고 해서 일반 국민들의 기본적 생계유지를 위한 ‘국민기초생활지원제도’와 다른 특별한 기초생활지원을 해주어야 할 논거도 없음.
- 일반국민이 월 120만원 수준의 연금을 받으려면 30년 동안 매달 30만원씩 국민연금을 부여야 한다는 점에서 특혜논란이 있을 수 있음.
- 미국과 독일은 근속년수를 규정하고 있고, 영국은 근속연수 이외에 기여율에 비례함. 스웨덴은 12년동안 의원직을 유지해야 연금이 지급되며, 일본은 2006년 2월 ‘국회의원 연금 폐지법’이 참의원 본회의에서 가결되어 2006년 4월부터 의원연금제도가 폐지됨.

(2) 개선방안

- 2013년 3월 국회 운영위원회에 의원연금 개정안이 상정되었으나, 2012년 대선 당시보다 대폭 후퇴한 내용들로 평가받고 있음.
 - 개정안에 의하면 월 소득액이 5,717,441원에 달하지 못하면 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득을 넘어서는 전직 의원도 의원연금을 받을 수 있어, 사실상 대부분의 전직 의원들에게 기존 수령 120만원이 지급됨.
 - 부칙 제2조(적용례)에 예외조항을 뒤 의원연금을 수령하지 못하게 된 사람이라 할지라도 예외조항에 해당하지 않게 되면 다시 의원연금을

수령할 수 있게 함. 가령 공공기관이나 지방공사 등에서 보수 등을 받을 경우 의원연금을 수령할 수 없지만 퇴직하게 되면 바로 의원연금을 수령할 수 있으며, 헌정회 정관으로 정한 금액 이상의 재산을 보유하고 있는 사람의 경우 소득이나 재산이 줄어들 경우 그 때부터 역시 의원 연금을 수령할 수 있게 됨.

- 민주당 안은 국회의원 재직기간 4년 미만인 자를 연금지급대상에서 제외 하였으나 개정안에서는 재직기간이 1년 미만인 자로 제한해 수급자를 확대함.

- 현재 국회의원들의 경우 이미 2000년부터 국민연금에 가입하고 있으므로 과거 연금가입이 불가능했던 전직 국회의원들의 경우 기본적으로 기초생활 보장제도, 기초노령연금 등으로 노후생활을 보장하고, 이외에 품위유지가 필요하다면 현직 국회의원들이 상조형태로 뒷받침하는 것이 바람직함.

5) 의원겸직

(1) 개선 방안

- 국회는 국민들에게 일 안 하고 특권만 가진 집단이라는 인식이 강하게 자리잡고 있는 현실에서, 많은 겸직을 유지하고 있는 것은 국회에 대한 불신을 더욱 가중시키는 역할을 함.

- 현행 국회법은 소속 상임위의 업무관련성과의 이해관계 충돌을 회피하게 하고 있지만 제재조항은 없고, 현실적으로 상임위원의 임기가 2년으로 짧고 이해관계 충돌에 관한 윤리위 심사도 작동하지 않고 있어 실효성을 갖지 못하고 있음.

6) 국회 의석수

- 우리나라 국회는 다른 나라와 비교적 관점에서 보거나, 제헌의회 이래 역사적 관점에서 보더라도 적정 대표성의 규모를 확보하고 있다고 보기 어려움.
 - 제헌의회 의원 정수는 200명이었으며, 13대 국회부터 18대 국회까지 299명의 의원 정수가 유지되어 오다가, 2012년 2월 29일 공직선거법 제21조 제1항의 299명의 의원정수 규정에도 불구하고 부칙에 국회의 의원정수에 관한 특례를 규정하여 19대 총선 의원정수를 300인으로 증원함.
 - 제헌국회 당시 의원 1명은 10만명을 대표했지만, 현재(2012년 기준)는 16만 3천여명을 대표하고 있음.
 - 국회의원연맹의 통계를 보면 의원1명이 대표하는 인구수는 OECD 34개국 중 네 번째로 많은 수준임. <표>에서 보듯 우리나라보다 의원 1인당 대표 인구수가 많은 나라들은 일본, 멕시코, 미국으로 모두 인구 1억명이 넘는 나라임. 우리나라와 인구규모가 비슷한 스페인과 비교할 때 우리나라 의원 1명이 대표하는 인구수는 스페인의 2배가 넘고, 인구 6,000만명이 넘는 이탈리아, 프랑스, 영국, 독일 등도 우리나라보다 더 적은 인구를 대표하고 있음.

〈표〉 OECD 국가 의석당 인구수 비교²⁾

국가명	의석수	인구수	1석당 인구수
헝가리	386	993만	25,750
이탈리아	949	6148만	64,786
스페인	616	4737만	76,990
프랑스	705	6595만	93,548
영국	650	6339만	97,532
독일	667	8114만	121,660
한국	300	4895만	163,184
일본	722	1억 2725만	176,251
멕시코	628	1억 6220만	185,065
미국	535	3억 1666만	591,904

- 국회의 기능적 필요라는 관점에서 보더라도, 현재 의석수는 국회에 요구되는 입법 및 정책수요를 감당하기에 심각한 무리가 있다고 평가할 수 있음.
 - 18대 국회는 13대 국회에 비해 10.3배 많은 의안을 접수했고, 법률안만을 기준으로 보면 14.8배 증가하여 왔음.
- ‘정치의 강화’ 라는 측면에서 볼 때 ‘의원 정수 축소’가 아니라 오히려 ‘의원 정수 확대’가 필요함.
 - 대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의에 근접함. 다양한 계층의 대표가 많이 모여 국민들의 의사를 직·간접적으로 대변하게 해야 함.

2) 「아시아경제신문」2013년 5월 21일.

⇒ 국민들이 진정으로 원하는 것은 ‘의원 정수 축소’가 아니라 ‘특권의 축소’이며, ‘정치의 강화’임.

▶ **국회사무처 개혁**

- 국회사무처 직원은 총 1,700여명, 한 해 예산만도 5,000억 원이 넘지만 국회사무처의 업무특성상 ‘감시의 사각지대’에 놓여 있는 경우가 많음.
- 가장 큰 문제점은 1년에 한번 감사원으로부터 감사를 받고 있지만, 감사원은 국회 피감기관이므로 적극적인 감사가 이뤄지기가 현실적으로 어렵다는 점임.
 - 또 다른 감시 기관으로 국회 운영위가 존재하는데 견제와 감시를 한다고 하지만 국회 최고 수장인 국회의장이 다선 중진의원인데다 사무총장 자리 역시 전직 국회의원들의 전관예우 차원에서 채워져 ‘제식구 감싸기’가 비일비재한 형편임.
- 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회사무처 등 모든 기관에서 운영상의 문제가 나타남.
- 국회도서관 운영의 경우
 - 2008~2012년 각종 비리와 부당 업무, 성실의무 위반(공무원이 국민의 공공이익을 위해 성실히 근무해야 할 의무) 등으로 징계처분을 받은 국회도서관 직원은 모두 6명.
 - 2011년에는 국회의원들의 기증 저서를 인터넷에 임의로 판매하다 발각 돼 관련 직원들이 무더기로 징계를 받은 적도 있으며, 2011년도 감사원 감사에서는 국회사무처와 함께 국회도서관 직원 27명에게 업무수행경비 8320여만 원을 부당 지급한 예산 낭비 사례도 드러남.

- 국회예산정책처 운영의 경우

- 예산정책처는 공식적인 활동은 아니지만 국회예산심의안을 다루는 국회의원과 보좌진들에게 직간접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에, 행정부나 공기업, 공공기관, 준정부기관, 정부출연기관 등에게 소위 ‘갑중의 갑’으로서 수퍼갑이라는 평가를 국회 내에서 받고 있음.
- 예산정책처가 작성·배포하는 결산심사 검토보고서나 예산안 심사보고서 등 각종 보고서들은 국회의원들이 해당 상임위원회나 예결위원회에 심사를 하는 데 있어 참고자료로 활용됨. 따라서 만약 예산정책처 직원들이 ‘예산삭감 의견’을 보고서에 내면 국회 예산심의 과정에서 영향을 미칠 수 있음. 이에 해당부처 공무원들이나 공공기관, 산하 기관 담당자들은 국회 예산정책처가 사전에 작성하는 보고서에 부정적인 의견을 달지 않도록 치열한 읍소와 로비가 벌어지게 됨.
- 국회예산정책처는 2006년 이후 밥값 등 업무추진비로 총 1,431건에 3억3천만원 이상을 지출하였으며, 1급 이상의 간부들의 업무추진비 내역은 외부에 제대로 공개조차 하지 않고 있음.

- 국회사무처 운영의 경우

- 특정업무경비 횡령이 심각한 문제로 드러남.
- 최근 국회사무처에서 2010년 9월부터 2011년 12월 사이에 특정업무경비를 지급하는 것처럼 서류를 허위로 꾸며 술값이나 내부 직원용 명절 선물비, 외부 선물구입비용 등 사적으로 사용하다 적발된 사실이 확인됐음.
- 횡령방식을 보면 서류를 조작해 상급자 결제라인을 받아 관서운영비 계좌에서 현금으로 인출해 자신의 계좌에 입금하거나 계좌 이체방법으로

국회사무처 특정업무경비 21,675,000원, 관내 여비 3,224,000원 기타 운영비 3,240,000원 등 총 28,139,000원의 특정업무경비 등 부서운영비를 국회사무처 직원의 선물값과 2차 노래방 등 회식비용, 사무처 국장의 외부 선물구입비용 등에 집행했음.

- 문제는 이에 대한 은폐의혹과 솜방망이 징계임. 이런 사실은 국회 내부 감사에서는 조용히 넘어갔지만 2012년 외부 감사원 감사에 적발돼 국회사무처가 고의로 숨겨온 게 아니냐는 의혹도 제기되고 있음. 또한 해당 직원에 대한 징계가 '정직'에 그쳐 솜방망이 처벌이라는 지적과 함께 '빙산의 일각'이라는 냉소적인 평마저 국회 내에서 나오고 있음.

2. 정치관계법 개선의 기본 방향과 주요 의제

남 지 민 (경북여성정책개발원)

▶ 공직선거법

○ 선거제도 개혁

• 선거권 연령 조정

- 국민의 투표권 확대를 위해 선거권 연령을 18세로 하향 조정.
- 청소년은 교육제도와 관련된 이해 당사자로, 이들의 목소리도 충분히 정치에 반영되기 위해서는 선거권 연령 하향이 필요함.
- 중앙선관위 조사에 의하면 2008년 기준 187개국 중 19세 이상에게 선거권을 부여하는 국가는 34개국(18%), 18세 이상은 144개국(77%)임.

○ 공천제도 개혁

• 기초단체장/기초의원 정당 공천제 폐지

- 2012년 대선 당시 문재인, 박근혜 후보의 공약 사항임.
- 지방의 중앙정치 종속, 행정의 정치화에 대한 비판으로 정당 공천제 폐지가 주장됨. 반면 책임정치 실종, 행정부 종속화, 후보 검증 및 견제 구조가 없어진다는 문제점이 제기될 수 있음.

→ 당내 공천과정의 투명성과 민주화 보장

→ 중장기적으로 전국동시지방선거를 권역/광역단위 선거로 전환

→ 지방당(Local Party) 허용을 통한 영·호남에서의 경쟁구조 형성

○ 선거법 개정

• 비례대표 의석 정수 확대

- 현행 소선거구제는 득표수와 의석수간의 불비례성이 매우 큼. 그러나 비례대표 의석 규모는 전체 국회의원 정수의 18%(54석)에 불과하여 불비례성 완화 효과가 매우 미약함.
- 제안 : 현행 비례대표 의석수를 대폭 확대하여 지역구와 비례 국회의원 비율을 최소 2대 1로 함 / 의원정수 확대가 필요하나 국회의 역할과 정치현실에 대한 국민적 의구심과 불신을 감안할 때 국회가 예산증액을 최소화하는 자구책을 마련하여 의원정수 확대에 대한 국민적 동의 기반을 만드는 것이 동시에 진행되어야 함.

• 유권자 표현의 자유 보장

- 현행 선거법은 선거운동의 주체, 방법, 시기에 매우 강한 규제를 두어 유권자의 정치적 표현의 자유를 매우 심각하게 저해하고 있음.
- 공직선거법 제93조 1항은 ‘누구든지 선거일 전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.’라고 규정하고 있음.

- 헌법재판소는 2011년 12월 29일, 트위터·페이스북을 비롯한 소셜네트워크서비스(SNS) 등 인터넷 매체를 이용한 선거운동을 규제하는 내용을 담은 공직선거법 제93조 1항에 대해 제기된 4건의 헌법소원심판 사건에서 한정위헌 결정을 내림.
- 한정위헌 결정 이후 온라인 공간에서 유권자 표현의 자유는 일부 확대되었으나, 여전히 온라인에서의 후보자비방제 적용, 오프라인에서 정책캠페인 단속 조항 등이 존재해 유권자들의 표현의 자유가 제한되고 있음.

○ 국회의원 선거제도 개선

- 소선거구제 + 권역별 비례대표제(200+100)
 - 지역주의 완화와 비례성 강화를 위한 중복 등록, 석패율제는 검토사항
- 현행 소선거구제 전국비례대표제 유지(246+54) + 비례대표 중복등록 허용
 - 정당 자율적으로 비례대표 중복등록 방안 마련
 - 민주당의 경우 당세 취약지역 지역구 출마자만 허용하는 경우 가능

▶ 정치자금법

○ 국고보조금 배분 기준 개선

- 현행 교섭단체 우선의 국고보조금 배분방식은 유권자의 의사와 관계없이 거대 양당에게 국고보조금이 편중되는 결과를 가져옴,
 - 국고보조금 배분에서도 유효득표수를 기준으로 설정하는 것이 필요함.
 - 제안 : 교섭단체 기준으로 국고보조금을 선배정하는 규정을 폐지하고, 의석 1석 또는 득표율 2% 이상의 정당에게 국고보조금을 지급하되, 유효득표수와 의석수를 50%씩 반영하여 배분하는 방식(참여연대 안).

○ 정치자금 정보 공개의 확대

• 정치자금에 대한 정보 공개 확대

- 현행 정치자금 정보는 후원금의 흐름이 명확하게 파악되지 않는 문제가 발생함.
- 제안 : 정치자금 고액 기부자의 기준액을 2008년 개정 이전과 같이 연간 120만원으로 하며, 고액 기부자는 소속 기관 및 직위와 대표자명을 신고 사항에 포함시키도록 함. 또한 선관위에 신고된 각종 정치자금은 인터넷으로 상시 공개하도록 함(참여연대 안).

○ 중앙당 후원회 개설

- 정당 정치 활성화를 위해서는 개인이 아닌 정당 중심의 정치자금이 형성되어야 함
- 유권자로부터의 정치자금 확보의 자율성과 다양한 방식 검토

▶ 정당법

○ 교원, 공무원의 정치적 기본권 보장

• 국민의 참정권 보장을 위한 교원, 공무원의 정치적 기본권 보장

- 현행 정당법, 공직선거법, 국가공무원법, 지방공무원법 등 제반 법규는 교사와 공무원의 정치활동을 포괄적으로 규제하고 있어, 기본권 침해에 대한 우려가 제기되고 있음.
- 정당 가입, 후원금을 통한 지지의사 표현은 시민의 기본적 권리임. 이에 국민의 참정권 보장을 위해 엄격한 정치적 중립이 요구되는 공적 직무와 관련이 없는 한, 교사와 공무원에게 시민적 차원의 정치 활동이

폭넓게 보장되도록 해야 함. 단 사회적 논의를 통해 필요하다면 당원 가입에서 예외적으로 제한(경찰 등 공안직 공무원과 군인, 5급 이상 공무원 등)을 둘 수 있을 것임.

→ 교사와 공무원 등의 정당 가입 및 후원회 가입을 허용.

→ 국민의 참정권 보장을 위해 엄정한 정치적 중립이 요구되는 공적 직무와 관련이 없는 한, 교사와 공무원에게 시민적 차원의 정치활동이 폭 넓게 보장되도록 관련 법률을 개정하여야 함.

○ 지역협의회의 법적 구성 문제

• 지역협의회 지역사무소 설치

- 지역사무소는 정치의 기본적 기능, 즉 이익취합, 이익집합, 정치사회화 및 교육 등을 수행할 수 있는 가장 기본 단위임.
- 지역사무소를 유지하기 위해서는 많은 비용이 소요되는데 현재 정치자금제도로는 이를 유지하기 어렵기 때문에 정치자금법 개정도 동시에 이루어져야 함. 과거 ‘돈 먹는 하마’라는 오명을 씻기 위해서는 지역사무소 운영의 투명성을 높이고, 조직 중심 운영 방식을 탈피해야 함.

○ 정당정치 활성화(정치혁신위원회 결정사항 2013. 3. 20)

- 대통령선거, 국회의원 선거, 전국동시지방선거, 재보궐선거에서 선거연합을 위해 후보자 선출을 위한 정당간의 경선을 할 수 있도록 함.
- 대통령의 민주적 대표성 강화를 위해 대통령선거에 결선투표제 도입.
- 당원의 임의기구로 되어 있는 지역위원회를 공식적인 정당조직으로 변경하여 지역위원회가 당원 관리, 당원 교육과 연수, 정당 홍보 활동, 정당

조직 활동 등 풀뿌리 민주주의의 강화와 확대를 위한 업무를 수행할 수 있도록 해야 함.

- 정당의 교육연수 기능을 강화하기 위해 이를 저해하는 관련법 내용(예 : 당내 교육에 있어서의 숙식 제공 금지, 당의 민주시민 교육에 대한 각종 제약 등)을 개정.

3. 국회의원 선거제도 개선방안

박진영 (민주정책연구원)

▶ 최근의 논의 흐름

- 노무현, 이명박 대통령 시절부터 지역주의 완화와 대결의 정치 해소라는 측면에서 꾸준히 중대선거구제로의 전환과 비례대표의 확대라는 양 방향으로 논의가 있었음
- 중대선거구제 논의는 여야 동반당선을 통한 지역주의 완화와 다양한 정치 세력의 제도권 정치의 수용이라는 측면에서 주장되고 있음
- 민주당 내부는 도농복합선거구제와 권역별 비례대표제의 도입의 양대 축으로 여론을 형성하고 있었음. 도농복합선거구제는 광역시, 또는 인구 30만 이상 도시에서는 중대선거구제, 농촌에서는 소선거구제를 유지하는 제도
- 2012년 대선에서 문재인 후보는 현행 소선거구제와 권역별 비례대표 병행을 공약으로 제시하고 지역구와 비례대표를 2:1로 의석수를 조정할 것을 제안함

▶ 평가와 전망

- 중대선거구제는 한 선거구에 같은 당 소속 후보를 복수공천하게 되어 정당정치를 개인과 파벌 중심으로 왜곡시킬 우려가 있다는 평가. 또한 영남의 새누리당, 호남의 민주당의 표 결집을 가속화시켜 복수당선 경쟁을 부추길 수 있음(지역주의 완화 효과 미흡). 일본은 1994년, 대만은 2004년에 중선거구제에서 우리와 유사한 소선거구제, 비례대표 혼용 1인 2표제로 변경함

- 도농복합형 선거구제는 현행 지역주의의 핵심인 영호남 농촌의 소선거구제를 온존시켜 지역주의 완화효과가 전혀 없고, 단지 현역 의원들 간의 합의를 이끌어내기 쉽다는 점만 의미가 있음. 상이한 제도에 의한 동일한 대표는 표의 증가성 훼손으로 비논리적 제도임
- 최근의 흐름은 현행 소선거구제의 유지와 권역별 비례대표제의 병립 제도. 이러한 흐름에서 일본식의 지역구-비례대표 중복 입후보의 허용을 통한 석패율제의 도입이나 독일식으로 연방단위 정당득표에 맞추어 지역구 의원과 비례 의원을 추가하는 제도의 채택을 주장하는 경향임

▶ 개선방안

○ 기본방향

- 현행 소선거구제(단순 다수제)가 득표율과 의석 배분 간의 심각한 불비례성(disproportionality)을 야기시켜 지역주의를 강화하는 결과를 낳고 있기에 처방은 비례성을 높이는 방향, 즉 각 정당이 ‘상대방 지역에 침투’하는 것이 현실적으로 쉽지 않은 일이라면 비례대표제의 강화를 통해 특정 정당의 지역 내 독점적 대표성을 약화시키도록 하는 방안이 필요함(강원택)
- 비례성의 강화는 현재 수준의 비례대표 54석으로는 현실성이 없으므로 비례대표수의 확대가 전제되어야 함
 - 국민 정서상 의원 정수 확대는 난제. 결국 지역구 축소와 비례대표의 확대가 현실적 대안(지역구 200, 비례 100)
 - 지역구 축소 현역 의원의 불만을 해소할 방법이 필요함
(일본에서 중복 입후보와 석패율제의 도입 원인 중 하나이기도 함)

→ 독일식 비례대표제는 전체 의석수가 유동적이고, 지역주의가 심각한 상황에서 많은 초과의석이 발생할 수 있으며, 제도 자체가 복잡하여 국민공감대 형성이나 여야합의 가능성이 낮음(학자들은 독일식을 선호하는 경향이 있음)

○ 소선거구 권역별 비례제 병립(안)

- 제도 급변의 부담감 완화와 국민의 정서적 저항을 고려하면, 지역구 200 + 비례 100에서 비례 100명을 권역별 인구비율로 할당하고 권역별 정당 득표에 의해서 비례 당선인 수 확정하는 방안인 현실적임

4. 결론 : 정치개혁 우선 과제

○ 특권폐지

1. 국회의원의 영리목적의 겸직금지
2. 헌정회 연금 폐지
3. 국회윤리위원회 산하 시민제소위원회 설치

○ 당내 민주주의 회복과 공천혁신

4. 당직(지도부, 시·도당 위원장, 지역위원장) 직선제와 주요 당론 전당원 투표제
5. 상향식 공천의 제도화

○ 수권정당으로의 발돋움

6. 민주당 국정 지도자(또는 자문)회의 구성(전직 장관 100여명)
7. 여·야·정 국정협의회 상설화
8. 전국 정책의제 대회 상설화

○ 풀뿌리 민주주의의 강화와 정치제도 개선

9. 지구당 부활
10. 시·도당, 또는 지역구 단위 생활정치센터 설립
11. 정당 설립요건의 완화(5개 시·도 → 1개 시·도)와 지방당(Local Party) 허용
혹은 기초자치선거 정당공천 폐지
12. 지역주의 완화를 위한 권역별비례대표제 도입

정치개혁의 핵심은 정치제도개선이 아니라
민생개선을 통한 정치효능감의 진작

김 윤 철

경희대 교수

정치개혁의 핵심은 정치제도개선이 아니라 민생개선을 통한 정치효능감의 진작

김 윤 철 (경희대 교수)

1. 지금 정치제도 개혁이 필요한가

- 정치제도 개혁은 기본적으로 정치를 고정된 사물-혹은 병식에 누워있는 인격화된 환자-로 보면서 대상화하는 관점을 담고 있다. 특히 정치를 이러 저러한 제도적 조치와 수술을 통해 바꿀 수 있다는 관점에서 조망한다. 하지만 정치는 제도가 아니라 ‘실천’이다.¹⁾
- 특히 민주화 이후 25년이 지난 지금의 시점에서는 더욱 그러하다. 정치제도에 대한 관심은 민주화 직후 높았다가 지속적으로 낮아질 수밖에 없다. 정치개혁 바람이 불었던 2000년대 초반(2000~2004)을 기점으로 제도 셋팅은 ‘완료’ 되었다고 보는 것이 타당. 그런 가운데 정치에 대한 관심은 정치주체의 문제해결 능력에 대한 것이다.
- 그럼에도 불구하고 국민들이 정치제도 개혁을 원하고 있다면 부응해야 한다. 하지만 과연 그러한가? 안철수 현상? 하지만 ‘안철수 현상’이 과연 정치제도 개혁에 대한 요구인가?
- 안철수 현상은 대선 승리를 위한 새로운 인물과 세력에 대한 요구이지 제도개혁에 대한 요구가 아니다. 특히 야권 재편에 대한 요구이다. 안철수 의원이 지난 대선 과정에서 새누리당 후보가 아니라 야권 후보로 조망되었던 것의 이유를 잘 살펴야 한다.²⁾

1) 이와 관련해서는 김윤철, “민주화 25년, 한국 정당정치의 평가와 개혁과제,” <계간 민주>, 2012년 봄호; “위기의 민주당 해법은? 민생현장서 ‘대국민 정치’ 지평 열어야,” 한겨레 신문, 2013년 1월 3일자 참조.

2) 이와 관련해서는 김윤철, “지속과 변화의 관점에서 본 18대 대선의 특징과 의미,” <황해문화>, 2013년 봄호 참조.

- 국회의원 특권폐지 등과 같은 제도변경 요구에 대해 일단 부응하는 방식의 대응이 필요한 것은 사실.³⁾ 하지만 국민들이 근본적으로 원하는 것은 특권 포기가 아니라, 특권의 순기능적 활용이다. 특권폐지에 대한 관심이나 선호는 민생 개선 관련한 의제와 담론과 정책을 정치화하지 못함으로써 생겨난 현상이다.⁴⁾
- 설사 제도에 초점을 맞춘다해도 제도 자체가 아니라, 제도를 결정하는 방식을 변화시키는 것, 특히 시민적 관여를 가능케하는 제도의 고안이 필요하다. 시민들이 제도와 관련해 갖고 있는 불만은 낡은 제도가 아니라, 정치질서의 특성을 규정하는 제도결정의 방식이다. 이것은 변화는 이미 제도화된-구조로 굳어져 있는 화석화된-민주주의의 지속적 민주화를 위해서도 필요한 일이다.

※ 독일의 정당명부 비례대표제와 같은 제도는 기본적으로 전후 합의제적 민주주의를 건설하기 위한 것으로 고안된 것이다. 하지만 독일정치의 합의제적 성격은 그러한 제도의 효과가 아니라, 이미 그러한 제도를 고안, 도입할 수 있었던 -나치와 같은 극단적 정치세력을 배제하기 위한-다양한 정치세력의 포괄과 다원적 협의 과정에 따른 것이다. 즉 제도가 정치질서를 만든 것이 아니라, 정치질서가 제도를 만든 것이다.

- 무엇보다 중요한 것은 정치제도 개혁이 민주당의 발전에 어떤 전략적 함의를 갖고 있는 것이냐이다. 안철수 새정치 세력과의 경쟁에서 우위를 점하기 위한 것? 협력과 연대의 지점 만들기 위한 것? 이때 어떤 지지층에 소구하는 것인가? 보고서는 이러한 물음에 대해 분명한 답을 갖고 있지 않다.

3) 김윤철, “국회의원 불체포 특권 유지해야 하나 : 오남용 방지위해 개정해야,” 한겨레, 2012년 8월2일자 참조.
 4) 국회의원 정수축소를 둘러싼 논란도 마찬가지다. 하지만 그것이, 특히 정치학 원론 논쟁 식으로 이루어진 그와 같은 논란이 과연 국민들, 특히 진보-개혁 유권자층의 관심사였는가에 대해 대단히 회의적이다. 이와 관련해서는 김윤철, “정치학 논쟁 아닌 정치 경쟁 필요,” 레디앙, 2012년 10월 28일자.

- 좋은 정치는 경쟁과 갈등과 협력과 타협 등의 과정을 거쳐 결과로 나타나는 것이다. 즉 좋은 정치는 좋은 제도의 도입이라는 선한 의도에 의해 만들어지는 것이 아니다. 애초에 좋은 제도라고 규정할 수 있는 것은 없다. 어떤 제도든지간에 그것이 도입되면 유권자를 포함한 모든 정치행위자는 자기이해 추구를 위해 전략적 차원에서 적응해가기 때문이다.

2. 어떤 정치개혁인가

- 정치개혁을 표방할 때 그것은 제도가 아닌 행동 혹은 실천의 관점에서 조망되어야 한다.
- 즉, 정치개혁의 목표와 방식이 전략적 관점에서 분명해야 한다. (지지기반 강화 혹은 재편성을 통한) 득표추구인지, (선거연합과 후보단일화를 통한) 공직추구인지, (가치연대를 위한 혹은 앞의 두 가지 목표를 위한) 정책추구인지 등. 정치개혁은 그러한 목표를 달성하기 위한 ‘지렛대’로 삼아야 한다는 것. 하지만 이 부분이 불분명.
- 특권폐지, 당내 민주주의, 풀뿌리 정치 활성화, 수권 능력 고취 등이 나열되어 있다. 전략적 관점에서 과제의 위계화가 필요하다. 그렇지 않으면 듣기 좋은 소리에 불과하다.
- 이때 특히 짚고 넘어갈 것이 있다. 당내 민주주의 문제에 관한 것이다. 정당은 당내 민주주의를 위한 조직이 아니다. 정당정치의 본질적 목적이 정당 조직 내부를 민주적인 것으로 만드는데 있지 않고, 정당 간 경쟁과 갈등과 협력과 타협의 결과를 다수 국민의 삶에 긍정적인 것으로 만드는데 있기 때문이다. 이때 정당의 조직 내부는 그것에 효율적인 것이냐 아니냐가 더 중요하다.⁵⁾

5) 이와 관련해서 김윤철, <정당>, 책세상, 2009; “김한길과 안철수가 유의해야 할 정치쇄신의 지점,” 경남도민일보, 2013년 5월 6일자 참조. 2장의 이 문단 아래 본문의 내용 중 일부는 이 칼럼 중 일부를 수정 인용한 것임을 밝혀둔다.

- 현 시기 민주당이 내세워야 하는 정치개혁의 목표는 경쟁 정당 보다 높은 ‘정치적 효능감’을 제공하는 것에 맞추어져야 한다. 특히 이런 저런 보수 혹은 진보 이념의 구현을 위한 것이 아니라, 이미 정치사회적으로 합의된 것으로 여겨지고 있는 민생문제 해결과 지지소구층의 선호가 실제로 이루어지고 있음을 체감시키는 것이어야 한다.
- 이때 풀어야 할 문제가 있다. 사회적 약자층의 권리를 신장시켜야 한다는 것을 우리 사회 구성원 모두가 아주 당연한 것으로 받아들이고 있는 듯하지만, 그것이 재벌 대기업이든 일반 국민이든 20대 대학생이든 간에 사실은 무한경쟁과 승자독식을 원리로 한 시장권력이 지배하는 엄혹한 삶의 현장에서는 ‘왜 사회적 약자층의 권리가 우선 신장되어야 하는가’라는 물음-불가피한 질서의 수용을 당연한 것으로 여기는 인식과 태도-이 엄연히 존재하고 있다는 점이다. 시장구조 그 자체가 아닌 우연히 일시적으로 사건의 형태를 통해 돌출하는 특정 강자(갑)의 탐욕만이 주되게 문제되는 이유가 여기에 있다.
- 이 물음에 대한 가장 설득력 있는 답변-즉 질서 자체의 변화의 정당성-은 특정한 보수 혹은 진보의 이념과 진영 논리가 아니라, 이미 존재하고 있는 혹은 새로 만들어도 인간의 존엄성과 행복추구권을 최고의 가치로 설정할 수밖에 없는 헌법에서 찾아질 수밖에 없다. 그것은 보수와 진보 모두가 거부할 수 없는 최고의 권위를 지닌 ‘공통의 텍스트’가 바로 헌법이기 때문이기도 하다. 헌법을 통해 보수와 진보는 서로 못 알아듣기에 혹은 서로 인정할 수 없기에 소모적 갈등을 겪을 수밖에 없는 이념적 적대 혹은 적대적 이념의 언어에서 벗어날 수 있다. 즉 헌법의 권위에 기댈으로써 정당성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 소통성과 협의성을 증진시킬 수 있다는 것이다.

※ 현재의 결정에 의존하는 정치, 즉 ‘정치의 사법화’는 정치의 활력을 제한한다는 점에서 긍정적인 것은 아니다. 하지만 현실 정치 세력은 민주화 이후 자리 잡은 그러한 환경과 행위양식을 창의적이고 적극적으로 활용할 필요가 있다.

한국정치의 문제는 갈등을 관리할 ‘권위있는 심판관’이 없다는데 있다. 이것의 현실적 보완물이 바로 헌법과 헌재이다. 헌재의 판결에 전적으로 의존할 필요는 없다고 해도 헌재소송과 같은 정치적 행위의 활성화는 결국 최고의 권위를 담지하고 있는 텍스트로서의 헌법의 위상과 기능을 보여주고 있는 것이다. 이 때문에 현실 정치세력은 헌법에 기대어 의제, 담론, 정책을 구상해야 할 필요성이 있다. 이와 관련해서는 미국정치의 ‘헌법정치’를 참고할 수 있다. 한국의 정당명부비례대표제의 도입 역시 기존 선거제도에 대한 헌재의 위헌판결을 유도한 실천에 따른 것이었다는 것을 상기할 필요가 있다. 즉 정치개혁의 근거와 그것을 둘러싼 논란의 거처를 헌법과 헌정질서에서 찾아져야 한다는 것이다.

3. 정치효능감의 제공을 위한 네 가지 전제

- 정치적 효능감을 제공하기 위해선 민주당은 (1) 강자와 약자 간의 갈등과 같은 문제에 대한 솔루션을 제시하는 것에 집중해야 한다. 주요 의제와 실천양식을 전환해야 한다는 것이다.⁶⁾ 이러한 관점에서 최근 ‘을을 위한 정당’의 표방과 일련의 행보는 긍정적이다.
- 단 유의할 것이 있다. (2) ‘을을 위한 정치’라는 이름의 경제민주화 역시 단지 물질적 부의 배분이 아니라 부의 배분의 방식, 즉 부의 배분 과정에 시민의 참여와 결정권을 보장하는 차원에서 접근되어야 한다. 사실 경제민주화는 부의 불균등한 배분의 결과가 아니라, 다수 서민들이 자신들을 위한 부의 배분 과정에 참여할 수 없는 권력의 격차, 즉 권력(자원)의 불평등함에 따른 것이다.⁷⁾ 여기에 ‘을의 눈물’, ‘힘없고 뺨없는 자의 서러움’의 이유가 있다.

6) 김윤철, “김한길과 안철수가 유의해야 할 정치체신의 지점,” 경남도민일보 2013년 5월6일자. 3장의 이 문단 아래 본문의 내용 중 일부는 이 칼럼 중 일부를 수정 인용한 것임을 밝혀둔다.

7) 김윤철, “2013년, 권력격차 해소하는 새 정치 시작되길,” “경제민주화 논란, 본질을 짚어야,” 경향신문, 2013년 2월 25일자; “좌담(강원택·한귀영·이태호·김윤철) : 18대 대선의 의미와 한국 사회 변동,” <시민과 세계>, 2013년 상반기호(22호) 참조. 이와 관련된 본문의 내용은 두 칼럼의 일부를 수정 인용한 것임을 밝혀둔다.

- 이런 의미에서 (3) 새 정치의 핵심은 부와 권력으로부터 배제된 이들의 '정치 속 자리'가 마련되어, 자신의 행복을 위해 스스로 결정권을 행사할 수 있느냐의 문제라고 본다. 그러니까 권력 격차의 해소가 새로운 정치의 핵심에 있다고 보는 것이다.
- 권력이 없으므로 사회적 부의 창출자임에도 그것의 배분 과정에 어떤 관여도 할 수 없는 이들, 그래서 자신들의 '정당한 몫'을 챙기지 못하는 부당함에 고통받는 이들. 그들의 고통을 치유하기 위한 답이 바로 권력격차의 해소, 즉 인간적 존엄성에 필요한 사회경제적 평등의 구비를 위한 '정치적 평등의 실현'에서 찾아져야 한다는 것이다. 사회적 약자가 명실상부한 '주권자'의 위상과 역할을 차지하는 것이 새로운 정치인 것이다.

“해방 직후 좌익 세력이 인민에게 환영받았던 것은 인민 다수를 이루고 있던 가난한 농민들의 깊고 깊은 '한'을 풀어주는 토지개혁을 주창했기 때문이다. 농민들의 한은 단지 물질적 궁핍 때문이 아니었다. 사람의 한은 그리 만들어지지 않는다. 그들의 한은 '나의 토지'가 없음으로 인해 자신과 사랑하는 이들의 인간적 존엄성을 지켜줄 수 없었던 데서 비롯된 것이다.

자신의 운명을 '착한 지주를 만나는 요행'에 기댈 수밖에 없는 삶. 그것이 그리도 한스러웠던 것이다. 그러니까 토지는 권력에 다름 아니었고, 토지개혁은 권력격차의 해소를 위한 실천이었던 것이다.

난 경제민주주의를 단지 물질적 부의 재분배 관점에서 조망해선 안 된다고 본다. 그것은 경제 민주주의를 '가난한 자들에 대한 물질적 지원'이라는 문제로 국한시키고, 결국 재원의 마련을 위해 다시금 경제성장이 무엇보다 필요하고 우선되어야 한다는 논리에 빠져들게 만든다.

결국, 사회적 약자의 삶을 더욱 피폐케 하고 강자독식의 질서를 강화하는 그 논리 말이다. 서구 복지국가의 쇠락 이후 도래한 정치경제 체제가 하필 대자본의 주도 하에 '생산성', '효율성', '유연성'을 명분으로 전환의 비용을 사회약자층에게 부과한 신 자유주의 체제였던 것은 우연이 아니다. 권력의 격차를 해소하지 못한 사회경제적 불평등의 완화는 자본주의가 주기적 위기에 접어들었을 때, 늘 강자독식체제로의 역진을 허용할 수밖에 없다.”

- 김윤철, “2013년, 권력격차 해소하는 새 정치 시작되길,” 경남도민일보, 2013년 1월 1일 중에서

- (4) 솔루션 도출을 위해서는 상대방을 악으로 규정하고 차단해야 한다는 식의 정치적 언어와 갈등 구도전략을 구사하는 것을 지양해야 한다는 것을 잊지 말아야 한다. 그것은 말과 소통의 부패에 다름 아니다. 민주당을 위시로 한 모든 정당정치 세력이 '동의'하고 있는 '새로운 대한민국'의 핵심 내용, 즉 경제민주화와 복지체제 그리고 평화체제의 구축은 어느 한편의 힘만으로 절대 이루어질 수 없는 것이다. 그와 같은 체제들은 꽤나 긴 시간을 필요로 하는 진지한 숙의와 토론에 바탕한 정치적 대타협을 필요로 한다. 하지만 분노와 증오를 키우는 말과 소통의 부패는 그것을 이루어낼 수 없다.⁸⁾

8) 이와 관련해선 김윤철, “한국정치, 말과 소통의 부패 해결해야,” 경남도민일보 2012년 4월16일자; “민주화 25년, 한국 정당정치의 평가와 개혁과제,” <계간 민주>, 2012년 봄호; “더 이상 지속해선 안되는 낡은 정치의 소극,” <실천문학>, 2012년 여름호; “‘박근혜 출산’과 표현의 자유,” 경향신문 2012년 11월19일자; “클만큼 큰 대한민국‘에 필요한 멋,” 경향신문 2013년 5월 28일자 참조.

퀴 바디스(Quo Vadis), 민주당?
리더십, 조직, 이념, 정책, 연합정치의 과제

김 윤 태

고려대 교수

퀴 바디스(Quo Vadis), 민주당?

리더십, 조직, 이념, 정책, 연합정치의 과제

김 윤 태 (고려대 교수)

민주당과 진보 진영은 2번 연속 대선에서 패배했다. 지금 민주당은 커다란 위기에 직면했다. 그러나 민주당은 아직도 어디로 가야하는지 판단하지 못하고 있다. 급기야 안철수 신당론이 부상하고 여론조사에서 역전되면서 민주당은 공황 상태에 빠졌다. 하지만 민주당은 불가능하다고 여기는 과제를 위해 다시 도전해야 한다. 중요한 것은 이번 대선 결과에서 교훈을 얻어야 한다는 점이다. 진보 진영의 가장 심각한 도전은 새로운 전략의 문제이다. 2017년 다음 선거에 대비하기 위해서 정당의 조직과 이데올로기를 새롭게 강화해야 한다. 제도권 언론사만 탓한다고 모든 책임이 사라지는 것은 아니다. 보수 언론과 종편 방송의 지배력에 대응할 전략을 만들어 유권자의 마음을 사로잡아야 한다. 보수 언론에게 공정 보도를 요구하며 적극적으로 대응하는 한편, 다양한 형태의 대안 언론을 만들어 대중과 소통해야 한다. 무엇보다도 생활 현장에서 풀뿌리 조직을 만들어 자신의 가치와 정책을 적극적으로 전파해야 한다. 이를 위해서는 민주당의 리더십을 대대적으로 개혁하고 새롭고 정교한 정치 이념과 정책 방안을 제시해야 한다.

먼저, 민주당의 새로운 강력한 리더십을 만들어야 한다. 현재 민주당은 사분오열되어 있으며, 계파주의와 파벌주의로 강력한 리더십을 보여주지 못하고 있다. 선거에서 유권자의 신뢰를 얻기 위해서 중요한 요소는 정책과 공약보다 지도자와 리더십인 경우가 많다. 같은 메시지라도 누가 전달했느냐에 따라 지지가 달라진다. 민주당은 지금 2004년 열린우리당의 지도부가 거의 그대로 유지되고 있으며, 새로운 세대의 리더십은 존재하지 않는 것처럼 보인다. 민주당의 시급한 과제는 폐쇄적 파벌을 해체하고 가치와 정책을 기반으로 하는 대중적 정치활동을 강화해야 한다. 사적 신뢰에 기반한 계파주의를 넘어 공당의 제도적 신뢰를 강화해야

한다. 나아가 진보진영의 새로운 리더십은 서민층과 중산층의 이익을 대변하고 노동조합과 시민사회조직과 연대하며 대중적 기반을 강화해야 한다. 정치는 지도자가 대중과 소통하며 만드는 예술이다. 새로운 지도자를 꿈꾸는 정치인이라면 대중 속으로 들어가 풀뿌리 조직을 만들고 다양한 사회조직과 소통하며 새로운 비전과 전략을 제시해야 한다.

둘째, 민주당의 다양한 시도 단위와 선거구 단위의 풀뿌리 조직을 강화해야 한다. 정당의 대중조직은 심각하게 취약해졌으며 수도권 조직적 기반도 매우 약화되었다. 아무리 공중전, 사이버전이 벌어져도 선거 결과는 지상전에서 움직일 수 있는 조직 역량에 의해 크게 좌우된다. 지구당 등 기층 당 조직을 신속하게 복구하고 공천 제도의 민주화를 추진해야 한다. 공천심사위원회의 전략공천을 유지한 채 외부 심사위원을 이용하는 방법은 '위장된 과두제'일 뿐이다. 모든 선출직 후보에 평당원의 권한을 대폭 강화해야 한다. 당직 후보는 당원에 권한을 부여하는 한편, 공직 후보는 선관위가 관리하는 개방형 선거를 도입해야 한다. 비례대표 후보는 지도부가 후보자를 추천하는 권한을 가질 수 있지만, 최종 결정은 당원에게 더 많은 권한을 부여해야 한다. 당원들이 정책 생산과 결정 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 개혁을 추진해야 한다. '디지털 정책 포럼'을 만들어 상시로 정책 생산 과정에서 당원과 지지자들이 참여하도록 문호를 개방해야 한다. 무엇보다도 정당 연구소를 개혁하고 정책 생산 능력을 강화하고 새로운 정치 이데올로기와 전략을 만들어야 한다. 나아가 민주당 주위에 새로운 다양한 시민사회조직, 온라인 조직, 지식인, 싱크탱크가 긴밀하게 협력하는 네트워크를 형성해야 한다.

셋째, 민주당은 새로운 진보주의를 강조하는 가치와 정치 이념을 재구성하려는 작업을 추진해야 한다. 진보적 이념과 정책이 더 광범위한 대중의 지지를 얻기 위해서는 새로운 진보의 방향에 현시대의 변화에 맞게 새롭게 정의되어야 한다. 민주당은 거대한 국가의 관료주의와 무조건 정부의 역할을 공격하는 두 개의 극단

주의와 싸워야 한다. 좌우 이념 대결을 거부하고 한국의 미래를 위한 새로운 계약을 제시해야 한다. 우리는 낡은 사회주의도 보수주의도 아닌 ‘새로운 진보주의’를 추구해야 한다. 좌파냐 우파냐의 논쟁이 아니라 국민의 생활을 실질적으로 향상시키기 위한 새로운 가치를 추구해야 한다. 전통적 좌파가 주장하는 국가의 통제와 보수주의가 주장하는 기득권의 옹호는 한국의 새로운 미래를 이끌 수 없다. 과거의 보수와 진보가 생각하지 못한 정치적 기획으로 미래를 위한 새로운 개혁을 추구하는 진보주의가 필요하다. 영국 노동당의 ‘사회정의위원회’ 보고서와 미국 민주당의 ‘해밀턴 프로젝트’는 좋은 사례이다. 보수 진영이 내세우는 시장, 경쟁, 안보의 논리에 맞서 일관성이 있는 정치 이념을 제시해야 한다. 새로운 진보주의는 국가를 효율적으로 개혁하는 동시에 개인과 사회의 역량을 강화하도록 도와야 한다. 경제성장을 촉진하는 기업을 존중하면서도 모든 국민이 번영을 공유하는 적극적인 공공정책의 역할을 지지해야 한다.

넷째, 민주당이 주장하는 연대, 정의, 사람, 노동이라는 거대 담론 또는 경제 민주화와 복지국가라는 구호를 넘어 생활밀착형 정책 대안을 제시해야 한다. ‘좌클릭’과 ‘중도화’ 논쟁의 이분법은 시대의 변화에 적합하지 않다. 민주당은 중도 성향과 진보 성향 유권자의 지지를 동시에 이끌어내야 한다. 한편 유권자들의 투표 성향이 과거에 비해 더 복잡해졌기 때문에 정당은 유권자의 단면에 집착하지 말고 다양한 전략을 고려해야 한다. 무엇보다 민생 의제를 강조해야 하며, 정교한 조세정책과 복지정책을 마련해야 한다.

무엇보다도 민주당은 금융위기에 시대에 살고 있는 살고 있는 많은 사람들이 왜 경제와 일자리에 관심을 가지는지 생각해야 한다. 그러나 경제와 고용의 위기에 대응하여 기계적 재분배 장치만 강조한다면 현실적인 대안이 될 수 없다. 경제의 효율적 관리와 적극적 고용정책을 추진할 수 있는 새로운 방안을 제시해야 한다. 민주당은 자유시장을 무조건 신봉하는 대신 ‘사회적 역량’을 강화하는 전략을 제시해야 한다. 지식경제의 시대에 살아가는 사람의 능력을 강화하는 과업은 개인과

경쟁의 논리만으로 해결될 수 있다. 민주당은 더욱 공공투자와 사회투자를 강화하는 정부의 적극적 역할을 지지해야 한다. 사회적 차원에서 개인의 교육 기회를 확대하고 고등교육을 강화하여 노동시장의 변화에 적응하는 개인의 노동 역량을 강화해야 한다. 정부는 경제기반시설뿐 아니라 과학기술의 연구개발을 비롯한 미래를 위한 공공투자를 적극적으로 확대해야 한다.

무엇보다도 민주당은 경제 관리에 유능한 세력이라는 평가를 받아야 한다. 경제 이슈를 뺏겨서는 대중의 지지를 얻을 수 없다. 특히 부자를 위한 감세와 재벌 편향의 경제정책을 비판하고 중소기업, 중산층, 서민을 위한 정책 대안을 제시해야 한다. 부유층을 위한 감세 대신 중산층과 서민을 위한 감세를 내세워야 한다. 공기업들을 효율적으로 개혁하고 불필요한 규제를 혁파하는 경제개혁을 추진하려는 대안이 필요하다. 동시에 고용을 확대하고 노동력의 질을 향상하기 위한 적극적 노동시장 정책의 강화를 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다. 또한 체계적인 조세정책과 교육정책을 제시하지 않는다면 대중의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 2008년 미국 대선에서 볼 수 있듯이 버락 오바마 상원의원은 경제위기에 직면하여 고통을 겪고 있는 중산층의 즉각적 복원을 위한 과감한 경제정책과 조세정책을 제안하여 커다란 지지를 모았다. 이제 감세, 민영화, 탈규제만 강조하는 신자유주의적 ‘워싱턴 합의’는 새롭게 검토되어야 한다.

민주주의를 강화하기 위해서 복지국가의 등장이 필수적이라고 생각하는 광범위한 세력이 참여하는 ‘복지연합’을 추진해야 한다. 민주화의 시대는 아직 끝나지 않았으며 민주주의의 발전을 위해 더 많은 사회적 시민권을 실현해야 한다. 사회에 빈곤층이 증가하도록 방치한다면 민주주의의 토대가 취약해질 수 있기 때문에 무엇보다도 빈곤 퇴치를 위한 적극적 노력이 필요하다. 여성의 경제활동을 지원하기 위해 보육의 사회화를 비롯한 여성친화적 사회정책을 강화한다. 또한 미래 사회를 이끌어갈 새로운 세대의 능력을 강화하기 위해서 현재의 아동빈곤을 해결하는 정책에 우선적으로 집중해야 한다. 정부는 공공서비스의 개선을 위한 공공

투자와 교육과 훈련을 지원하는 사회투자를 강화해야 한다. 무엇보다도 노동 능력의 강화를 지원하는 적극적 노동시장 정책을 실행할 수 있는 제도적, 물적 토대를 만들어야 한다. 외국인 노동자의 인권과 다문화가정을 위한 지원을 확대해야 한다. 또한 환경 보호, 문화의 다양성, 가치의 존중 등 삶의 질을 높이는 정책을 제시해야 한다.

다섯째, 민주당은 시민사회의 다양한 역량과 적극적으로 협력하고 광범위한 진보세력과 연대하는 ‘연합정치’를 추구해야 한다. 한국 정치의 새로운 정책 대안은 의회정치에서 현실적인 방안으로 만들어질 수 있다. 시민사회는 다양한 사회문제를 제기하는 중요한 역할을 수행하지만, 입법자로서 의회의 역할을 과소평가해서는 안 된다. 그러나 정당은 시민사회의 새로운 요구에 항상 주목하면서 기민하게 대응해야 한다. 현재 극도로 약화된 정당체제를 신속하게 강화하고 시민사회와 긴밀하게 협력해야 한다. 새로운 진보세력은 정당과 시민사회의 풀뿌리 정치에서 출발하여 더 광범위한 대중과 결합해야 한다. 더 넓은 차원에서 정당이 사회적 합의를 만들기 위한 전략적 방향을 정하고, 이를 토대로 노사정 3자 사이의 사회적 합의를 만드는 ‘사회협약’을 추진해야 한다. 1990년대 선진산업경제의 다양한 사례에서 볼 수 있듯이 ‘사회적 대화’는 임금과 경제 문제뿐 아니라 교육, 의료, 주택, 연금 등 복지정책을 포함해야 한다. 나아가 2017년 대선에서 수권세력이 되기 위해 진보진영의 다양한 정당, 정치세력, 안철수 의원을 망라한 거대한 연합정치의 전략을 제시해야 한다.

어느 정당도 체계적인 이념과 정책이 없다면 선거에서 승리할 수 없다. 만약 승리한다 해도 이는 결국 정치적 재앙이 될 뿐이다. 제대로 준비된 ‘계획’ 없이 집권했다가 보수적 가치와 이념에 휘둘러 개혁에 실패한 과거에서 교훈을 얻어야 한다. 잘못된 전략을 바꾸지 않는다면 미래가 없다. 앞으로 한국적 진보주의를 새롭게 정립하기 위해서는 많은 노력이 필요하다. 먼저, 지난 민주당 10년에 대한 진지한 평가가 필요하다. 민주당 10년의 공과 과를 냉정하게 돌아보고 교훈을

연어야 한다. 고위 정책 결정자들의 경험을 기록으로 활용하는 연구와 출판은 새로운 정책과 프로그램을 만드는 데 유용할 것이다. 1980년 레이건 대통령이 선거에 승리하자마자 백악관 집무실 책상 위에는 헤리티지 재단(Heritage Foundation)이 만든 보고서 <리더십을 위한 임무>(Mandate for Leadership)가 올라와 있었다. 이에 비해 아무런 계획도 없이 집권한 민주당은 집권 초기의 의욕과 달리 점점 보수화되고 우경적 정책 방향으로 선회했다. 관료와 기업의 영향력이 점점 증대하는 현실이 어떻게 정부 정책에 영향을 주고 민주적으로 선출된 권력이 무력화시키는지 이해해야 한다. 만약 관료와 기업의 영향력이 이처럼 계속된다면 한국의 민주주의 대표체계가 자체가 무력해질 가능성도 있다. 정부의 주요 정책의 형성 과정에 대한 체계적 이해는 취약한 정당체제와 미성숙한 시민사회가 어떻게 변화해야 하는지 중요한 교훈을 줄 수 있다.

다음으로 새로운 진보를 실현하는 구체적인 정책의 생산을 위한 싱크탱크를 강화해야 한다. 현재 한국의 정책생산은 정부의 국책연구소가 거의 독점하고 있다. 대기업의 경제연구소의 역할도 커지고 있다. 하지만 정치사회와 시민사회의 정책생산 능력은 매우 제한적이다. 1980년대 미국과 영국의 보수적 싱크탱크가 보수주의를 전파하기 위해서 중요한 역할을 한 것처럼 진보정치의 성공을 위해서도 지속적인 정책 생산이 필수적이다. 우선 독일의 프리드리히 에버트 재단(FES)과 같은 국가가 지원하는 연구재단 수준의 활동이 이루어지기 위해서 국가의 재정 지원을 확대하고 현재의 정당 부설 연구소보다 더 큰 규모와 인력이 필요하며, 독립성과 책임성을 부여해야 한다. 동시에 시민사회 분야에서도 미국의 브루킹스 연구소(Brookings Institution)와 같은 싱크탱크가 필요하다. 현재 소규모로 흩어져 있는 시민사회와 학계의 연구단체를 통합하여 정책연구의 역량을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 통해 미래를 위한 장기적 전망을 준비하고 새로운 진보적 정책 대안을 만드는 능력을 키워야 한다. 새로운 아이디어와 정책이 없다면 새로운 진보도 불가능할 것이다.

정당혁신의 본령이 제도개선일까?

이 철 희

두문정치전략연구소 소장

정당혁신의 본령이 제도개선일까?

이 철 희 (두문정치전략연구소 소장)

1.

- 민주당은 이제 2002년부터 정당을 약화시키는 대신 운동을 강화시켜 온 흐름을 이대로 지속할 것인지, 아니면 새롭게 터닝할 것인지를 결정해야 함
- 2011년 서울시장 보궐선거를 기점으로 일어나기 시작한 새로운 정치의 흐름은 민주정부 10년에 대한 반작용이면서 동시에 운동형 정치/선거의 흐름이 극대화 되어 나타난 것으로 결국 민주당의 反정당 개혁이 낳은 결과라 해도 과언이 아님
- 결국 보수에 비해 권력자원이 현저하게 열세에 있는 非보수 세력으로서 ‘좋은 정당’ 없이 사회적 역관계를 바꾸고, 정치/선거에서 majority coalition 형성이 불가능하다는 인식을 해야
- 따라서 이제는 정당 강화나 약화나의 관점에서 국민경선제, 모바일 투표, 지도 체제 등을 고민하는 것이 필요하며, 민주당은 지난 5.4 전대에서 정당 강화를 선택한 것 같은데 아직 어정쩡한 스탠스

2.

- 가장 핵심적 개혁은 당의 리더십 구축 시스템을 마련하는 한편 당의 대중적 뿌리를 확충하는 것이 될 것임
- 이를 위해서는 무엇보다 정치의 영역을 확장하는 방향으로의 정치관계법 개정과 非보수 진영의 조직적 역량을 키우는 방향으로의 노동법 개정이 중요
- 정당혁신의 본질이 어떤 방안이나 모델을 제시하고 그것을 관철하는 것에만 있지 않고, 오히려 현실적으로는 그런 방안이나 모델을 선택하는 과정에서의 커뮤니케이션과 리더십 형성, 전선관리가 더 중요

- 샤프츠슈나이더(E. E. Schattschneider)가 정의했듯이, 대안의 정의가 최고의 권력수단이라면 민주당이 어떤 어젠다를 중심으로 어떤 전선을 만들어낼 것인가가 관건이며, 전선을 창출할 때에는 지도부의 언론친화형 의제 제시에 국한되지 말고 보다 넓게 의제 관련 지지층을 폭넓게 동원할 수 있어야 함

3.

- 발제자들이 제시한 방향이나 방안에 대해서는 대체로 동의하나 민주당 혁신을 아이디어 차원에서 접근한다는 느낌을 지울 수 없어
- 발제자들은 개방화에서 분권화로 민주당의 조직을 혁신하는 방안을 제시하고 있는데, 지구당의 복원도 쉽지 않은 마당에 시도당 중심체제로 가는 것이 과연 가능한 것인지에 대해 의문
- 좁은 영토, 지역주의, 직능의 기능 등을 고려할 때 지역에 따른 분류인 시도당을 정당의 중심기제로 삼는 것이 이론적으로 타당한지에 대해서도 회의
- 50개 주 전략의 문제의식도 지역 풀뿌리 조직을 강화하자는 것인데, 이를 어떻게 구현할 것인지에 대한 그림이 부족하다는 생각
- 정책 거버넌스 플랫폼 방안이 던지는 문제의식에는 동의하지만 정당에 대한 이해가 정태적이라는 느낌
- 정책스타의 발굴이나 육성은 당 차원의 스타 매니지먼트도 필요하지만 결국 특정 계층이나 집단의 대표성을 갖는 인물이 당의 후보로 발탁되는 조직적 연계의 차원에서 고민해야 하는 것이며, 이런 점에서 뉴딜개혁의 와그너(R. F. Wagner) 의원의 경우를 생각해 볼 필요
- 정책 스타의 컨셉이 언론 친화형 정치인의 육성이라는 것으로 오해되거나 왜곡되지 않도록 하는 것도 필요

- 생활정치센터의 착안 사례가 되는 외국의 경험을 거론하고 있는데, 문제는 시민사회에서 정치를 발견해야 술한 결사체가 만들어지고 그것이 정당과 네트워크하는 것이 가능하다는 점이기에 때문에 방안만 수용해서 시도하는 것은 부적절하다고 판단되며, 자칫 혼란만 초래

4.

- 발제자들이 제시한 방안에 대해서는 상당 부분 공감하나 결국 이러한 개혁을 어떤 방향으로 어떻게 추진할 것인지에 대한 고민이 없어 아쉬움
- 또, 제도개혁 방안에만 집중되어 있어 현실적으로 유권자들이 인식하는 정당활동의 차원에서 어떻게 혁신의 이미지를 만들어 내고, 재기의 대중적 동력을 만들어낼 것인지에 대한 부분이 없는 것도 아쉬움
- 외부 연구자들의 고민을 텍스트로 삼아 이제 민주당이 어떻게 현실적 프로그램으로 만들고, 당세 회복의 계기로 삼을 수 있을지가 관건

개방과 혁신이 정답입니다.

최 민 희

국회의원

개방과 혁신이 정답입니다.

최 민 희 (국회의원)

1. 방향상실

현재 우리 사회는 사회적 방향타를 상실한 채 표류하고 있습니다. 개혁진보 진영 전체가 길을 잃고 헤매고 있습니다. 그런 가운데 민주당은 사면초가의 위험 속에서 무엇을 해도 헤어날 수 없는 깊은 ‘침체의 늪’에 빠져있습니다. ‘백척간 두진일보’라 하지만 해결방향이 바를 때 해당되는 말입니다. 민주당의 현실이 위기가 곧 기회라는 따위의 상식적인 경구에 자족할 수 없는 것은 ‘방향상실’에 있습니다. 민주당내 특정세력에 공격이 집중되고, 다른 세력으로 헤게모니만 이전 되면 민주당이 국민의 사랑을 받을 것 같은 분위기에서 5.4 전대를 치르었고 5.4 전대이후 한달이 지났습니다만 누구도 민주당이 위기에서 벗어나고 있다고 생각하지 않는 분위기입니다. 오히려 당 지지율은 점점 떨어져 최근 여론조사에 따르면 민주당 지지율은 18프로에 머물고 있습니다.

2. 촉박한 통합

지난 2011년 12월18일 「혁신과 통합」과 민주당이 통합해 민주통합당을 만들었습니다. 통합이후 혁신이 최대의 과제였습니다. 그런데 총선과 대선을 앞두고 이루어진 급한 통합은 혁신을 어렵게 만들었습니다. ‘촉박한 통합’은 단결을 저해했고, 낮은 단결 수준은 애당초 혁신을 불가능한 것으로 만들었는지 모릅니다. 한마디로 총선·대선 앞두고 급조된 민주통합당에겐 총선·대선을 이길 내공을 쌓을 시간이 없었습니다.

3. 새정치담론의 전환 요구

의원특권이 있다면 내려놓아야합니다. 그러나 지난 대선 때 벌어진 세비 30프로 삭감 포함 특권내려놓기 경쟁은 방향전환을 해야 합니다. 저희 의원실에서 확인해본 바에 따르면 애초 국회의원 특권에 대한 문제제기는 2004년 진보정당 내 한 모임에서 시작된 담론입니다. 당시 “국회의원 200가지 특권내려놓기”를 위한 모임이 진보정당 내에 만들어졌고 일부 언론이 200가지 특권을 말하기 시작했습니다. 그런데 정작 당시 해당모임 관련자와 관련 기사를 쓴 기자들과 대화해보니 “실체가 이것이다”하고 내놓지 못했습니다.

저희가 판단해볼 때 1)의원연금 폐지 내지 개선 2)영리목적의 의원 겸직 금지 3)의원 해외외교 재검토 4)후원회 제도 등이 논의 대상이 아닐까 생각합니다. 1)면책특권이나 불체포특권은 야당의원들의 의정활동을 위해 필요한 장치로 순기능이 더 크다고 생각합니다.

4. 새정치 핵심담론은 선거구제 개혁

국민 80%가 경제민주화를 원합니다. 그런데 정치권은 속 시원히 답하지 못합니다. 이 근본원인은 대의정치 왜곡에 있다고 봅니다. 국민들의 의사가 정책으로 직결되게 하기 위해서는 선거구제 개혁이 필수입니다.

실질적 정당명부식 비례대표제를 당장 실현할 수 없다면 지역구 249석을 그대로 두고 비례대표를 100석 정도로 늘리는 타협안에 대해 찬성합니다.

그것도 어렵다면 중대선거구제로의 개혁이라도 할 수 있기를 바랍니다.

5. 진보개혁 진영 정당들은 ‘개방’의 방향으로 가야합니다.

2011년 12월 18일 통합이후 2012년 대선후보 경선까지 민주당은 ‘당개방의 방향’으로 운용되었습니다. 이것이 틀린 방향일까요?

올바른 판단을 위해 가장 먼저 민주당 당원구조를 점검해 봐야 합니다. 이 부분은 채진원교수 발제 일부로 대신합니다. 당대표께서 “7월부터 전당원 투표제로 주요 의사결정을 하겠다” 했습니다. 옳은 방향입니다. 그런데 의사결정을 할 당원 구조가 취약하다면 과연 그 의사결정에 정당성이 부여될 수 있을까요.

민주통합당 정치혁신위원회에서 ‘당원구조의 다양화’ 방안을 제시했습니다. 당원 외에 써포터즈를 인정하자는 것입니다. 당원부분에서는 현재 과도하게 집중되어 있는 대의원권한을 차츰 줄여 당원으로 수렴하는 것입니다. 써포터즈제를 두어 당원가입을 꺼리는 국민참여의 중간통로를 두자는 것입니다.

고정화된 일부 지지층이 아니면 민주당 입당을 꺼립니다. 우리 사회에 만연한 정치불신과 혐오 때문에 대부분의 시민들은 정당입당을 하지 않으려 합니다. 개방형정당으로 가려는 지난 10여년의 노력이 하늘에서 떨어진 것일까요? 아닙니다. 어떻게든 시민들의 정치참여를 이끌어내고자 하는 노력이었습니다.

민주당 지지율이 5.4 대표 경선이후 하향추세를 보이는 것은 민주당이 시민 참여확대를 포기하는 것으로 비추어졌기 때문입니다.

국민참여방식으로 대표를 뽑았고 대권후보를 뽑아서 총선과 대선에서 패배한 게 아닙니다. 우리가 뽑은 대표와 지도부, 후보가 ‘어떤 이유에서든’ 이길 수 있는 전략을 구사하지 못했기 때문에 패배한 것임을 분명히 하고자 합니다.

‘어떤 이유’는 개별적이기도 하고 복합적이기도 합니다. 대선이후 민주당 대부분이 이견없이 합의한 ‘어떤 이유’는 ‘집단지도체제로 인한 책임의 모호성’입니다. 5.4 전대를 앞두고 단일성집단지도체제로 책임정치를 구현할 수 있게 한 것은 시의적절한 대처였다고 봅니다.

6. 국민참여와 모바일을 복권시켜야합니다.

앞서 총대선 패배가 참여경선과 모바일이 아니라 경선으로 구성된 지도부와 후보, 선거캠프의 전략전술 미흡에 따른 것이라고 말씀드린 바 있습니다.

국민경선과 모바일과 관련하여 아래와 같은 몇가지 왜곡이 있었고 이는 시정되어야 합니다.

1) 정체모를 모바일세력이라는 규정에 대하여

민주당은 정통 호남지지층과 참여시민, 개혁적 무당파 층을 지지기반으로 합니다. 당지도부의 성격에 따라 때론 정통 호남지지층이 때로는 정통 호남지지층과 참여시민이, 때로는 정통 호남지지층과 참여시민위에 개혁적 무당파 층이 민주당을 지지합니다. 2012년 1월 15일 전당대회 이후 한명숙 대표 체제가 출범된 뒤 민주당 지지율은 43프로 까지 올라간 바 있습니다. 이는 민주당 세 지지그룹이 모두 지지를 표명한 결과였습니다.

총선에 실패한 뒤 안철수 의원이 대권후보로 거론되면서 제일먼저 무당파층이 지지를 철회했고 대선패배 후 국민참여경선과 모바일을 포기하면서 참여시민이 지지를 철회했다고 판단합니다.

민주당과 지도부, 후보와 캠프의 실패를 지지자 탓으로 돌리는 오류가 민주당 지지층을 더욱 왜소하게 만든 이유입니다.

2) 당심과 민심의 심각한 괴리가 발생했다는 지적에 대하여

모바일 경선이 도입된 것은 2007년입니다. 당시 대선경선 결과는 아래 표와 같습니다.

이어 2012년 1월 15일 경선결과가 2012년 6.9 전당대회 결과표를 보십시오.

2007년 통합민주당 경선 최종 득표 결과

구 분	정동영	손학규	이해찬
지역경선(현장투표)	132,996(49.5%)	81,243(30.2%)	54,628(20.3%)
모바일	62,138(35.0%)	70,031(39.5%)	45,284(25.5%)
여론조사	21,850(44.1%)	17,525(35.4%)	10,216(20.6%)
총 계	216,984(43.8%)	168,799(34.0%)	110,128(22.2%)

2012년 1월 15일 경선 결과

구분	선거인단투표 (모바일투표+투표소투표)		대의원투표		최종 득표수	최종 득표율	순위
	투표수	비율	투표수	비율			
한명숙	184,511.74	25.1%	68,474.45	21.7%	252,986.19	24.05%	1
이학영	48,022.23	6.5%	25,561.98	8.1%	73,584.21	7.00%	7
이인영	59,933.96	8.1%	45,113.74	14.3%	105,047.70	9.99%	5
이강래	23,561.01	3.2%	15,631.52	5.0%	39,192.52	3.73%	8
박용진	19,198.91	2.6%	9,831.53	3.1%	29,030.45	2.76%	9
박영선	133,726.16	18.2%	31,893.73	10.1%	165,619.89	15.74%	3
문성근	135,669.86	18.4%	39,796.06	12.6%	175,465.92	16.68%	2
박지원	84,743.20	11.5%	41,181.13	13.0%	125,924.34	11.97%	4
김부겸	46,971.33	6.4%	38,089.45	12.1%	85,060.78	8.09%	6

2012년 6.9 전당대회 결과

구분	당원, 시민 선거인단투표		대의원투표		최종 득표수	최종 득표율	순위
	투표수	비율	투표수	비율			
이해찬	51,333	26.3%	16,326	19.5%	67,658.41	24.30%	1
우상호	12,377	6.4%	8,604	10.3%	20,981.22	7.54%	6
김한길	47,439	24.3%	18,748	22.4%	66,187.23	23.77%	2
추미애	28,608	14.7%	10,690	12.8%	39,298.23	14.12%	3
조정식	8,417	4.3%	8,412	10.1%	16,828.33	6.04%	7
강기정	18,125	9.3%	9,759	11.7%	27,884.08	10.02%	4
이종걸	15,820	8.1%	7,441	8.9%	23,260.72	8.35%	5
문용식	12,766	6.6%	3,542	4.2%	16,307.79	5.86%	8

어디에 당심과 민심의 심각한 괴리가 있습니까.

그렇다면 왜 모바일로 인해 당심과 민심에 심각한 괴리가 있다는 표현이 오늘 발제문에 까지 ‘정설’인 듯 등장한 것일까요?

당내경선에서 패배한 세력의 불복이 원인이었다고 봅니다. 민주당의 불복문화가 기술로서의 모바일에 정파적 주홍글씨를 덧씌운 때문이고 이러한 당내부 분란을 언론이 과잉의제화한 때문입니다.

3) 민주당내 계파정치와 모바일

모바일에 책임을 덧씌웠는데 그것이 잘못된 것이라면 우리는 ‘원인’을 잘못 찾은 것입니다. 그렇다면 참 원인은 다른 곳에 있는데 엉뚱하게 모바일탓을 해 책임을 회피했다는 것입니다.

큰 선거를 앞두고 고질적 계파정치와 이로 인한 나눠먹기식 ‘인사’로 인해 당 대표나 후보가 원하는 ‘구상’이 실현되지 못한 것이 더 큰 원인인데, 역시 계파 정치 타협의 결과 모바일이라는 ‘기술’에 책임을 돌린 게 아닌가 합니다. 그 결과 계파는 온존되고 말았다는 중론입니다.

7. 사람이 아닌 가치와 동질적 문화중심의 모임을 만들어야합니다.

애초 통합운동을 하면서 문성근 대표와 국민의 명령은 정파등록제를 주장했습니다. 진보개혁진형이 하나의 정당안에서 정파로서 존재하며 경쟁하자는 취지였습니다.

여전히 개혁진보 단일정당과 정파등록제 논의는 유의미하다고 봅니다. 어느 수준의 연대와 통합이어야 하는지 토론하길 기대합니다.

그전에 민주당내 인적 정파가 가치와 동질적 문화중심의 정파로 재탄생하길 기대합니다. 이미 ‘친노’는 분화되었습니다. ‘친노’가 있지만 계파는 못됩니다.

예를 들면 친노, 친문, 친김, 친손이 아니라 시민참여 전제 개방형 네트워크 정당에 동의하는 사람들끼리 당내에 시민참여파를 구성하는 것이 있을 수 있습니다.

※ '기초의회·단체장 정당공천 폐지' 반대

- 2002년 지방선거에서 2.2%에 불과했던 여성 기초의원 당선자 비율이 정당 공천제, 여성의무공천제 도입 등을 통해 8년 만에 21.6%로 확대됐음.
- 정당공천제가 폐지되면 여성의원 수의 급격한 축소가 뻔함.
- 여성 등 사회적 약자, 소수자, 정치신인의 배려에 대한 보완장치 없이 정당 공천제를 폐지할 경우 오히려 정치가 후퇴 될 수밖에 없음.

▶ 여성할당제관련 법규 ⇒ 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천)

③항 : 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.

④항 : 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

⑤항 : 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

- 2002년 3월 개정된 선거법에 따라 여야정당이 광역의회 비례대표의 50% 이상을 여성으로 공천하도록 의무화했으며 지역구 공천의 30% 이상을 여성으로 하도록 권장하였음. 또 정당법은 지역구의 여성할당 권고를 따르는 정당에 국고보조금을 추가 지급하도록 했음. 그러나 2002년 6·13 지방선거의 후보선정과정에서 출사표를 던졌던 여성후보의 대다수가 경선에서 조직과 자금력이 우세한 남성후보들에게 밀려 낙선되었음.

- 이후 2005년 8월 개정된 공직선거법(제47조)에서는 정당이 국회의원·지방의회의원 비례대표의 50% 이상을 여성으로 공천하되, 후보자명부 순위의 매 홀수에 여성을 올리도록 의무화함. 또한 국회의원·지방의회의원 지역구 공천은 각각 총 전국지역구 수의 30% 이상을 여성으로 공천하도록 권장하고 있음.

- 2010년부터는 정당이 지방의회의원 지역구 공천에서 군지역을 제외한 지역구마다 1명 이상의 여성을 공천해야 한다고 의무화함.